



Instituto
IDEAS

INSTITUTO DE ECONOMÍA APLICADA Y SOCIEDAD

Desarrollo Económico y Humano

FEDERALISMO Y CONCENTRACIÓN

AUTORES

O.D.E.I

OD.H.

COORDINADORES

VICTORIA CONTRERAS DEL OLMO

JUAN ANTONIO YANNUZZI

FEBRERO 2022

IDEAS JOVEN 2021

Observatorio de Desarrollo Económico

Allan Fiad

Iván Perkins

Lucia Baraldi

Antonella Pérez

Gabriel Firmenich

Juan Martín Marinangeli

Observatorio de Desarrollo Humano

Clara Listre

Micaela Erosa

Micaela Bravo

Josefina Bazán

Bárbara Ojeda

Javier Viegner

Gustavo Arenas

Victoria Tapia Arias

Rocío Fernández Belloc



FEDERALISMO Y CONCENTRACIÓN

RESUMEN

Argentina es característica por sus desbalances territoriales. Estos desequilibrios tienen su dimensión política, económica y demográfica. La sobre concentración demográfica y la baja densidad poblacional conviven en una estructura institucional federal. La presente investigación indaga en la relación entre federalismo y concentración para tratar de solucionar uno de los problemas estructurales del país. Para ello se analizarán casos internacionales donde se hayan embarcado en procesos de desconcentración demográfica

INTRODUCCIÓN

El federalismo como manera de organizar políticamente el territorio puede solucionar inconvenientes a la hora de mantener unida a una población dispersa o culturalmente heterogénea. La conformación de Argentina como un federalismo se ha dado más por su pasado colonial y circunstancias de su fundación que por realidades socio-territoriales (Stepan, 1999). La colonización conformó una estructura demográfica concentrada en el puerto exportador, la cual se acrecentó luego de la independencia. La relación poblacional entre la Capital Federal, y el bloque urbano que conforma, con el resto del país ha crecido en su disparidad (Gibson, 2003).

A partir de la recuperación de la democracia en 1983 ha crecido el acuerdo en torno a la necesidad de una desconcentración demográfica. Esto se ha traducido en una serie de propuestas, de las cuales la mayoría no se han realizado o no han cumplido su objetivo. El traslado de la capital, la provincialización del Gran Buenos Aires y diversos planes de infraestructura de transporte federal han fracasado, sobre todo por la crisis casi crónica en la que vive Argentina en los últimos cuarenta años (Diamand, 1972).

Uno de los principales mecanismos dentro del campo de acción estatal para remediar las migraciones internas es la modificación del esquema del federalismo fiscal. Beneficiar a una provincia reduciendo impuestos nacionales o aumentando transferencias es una manera de tratar de contener a la población que emigra internamente por falta de acceso a servicios públicos o posibilidades de desarrollo. Argentina ha aprendido por experiencia propia que políticas de este tipo no tienen el cumplimiento de su objetivo asegurado.

En 1988, a partir de la aprobación de la Ley de Coparticipación Federal, se redujeron las transferencias a la Provincia de Buenos Aires para destinar esos recursos a la región norte. Desde allí se producía una migración interna con destino en los alrededores de las grandes ciudades. El fundamento de redireccionar recursos para “contener” a la poblaciones con

mejores servicios y oportunidades tenía sustento, pero no tuvo resultados. Por el contrario, Buenos Aires tuvo que administrar un territorio con mayor población con grandes necesidades y menores recursos. Otro elemento que resultó de esta política ineficaz fue el establecimiento de Estados subnacionales rentísticos a partir de la entrada de recursos nacionales sin contraprestación.

La reforma constitucional de 1994 estableció la necesidad de que el Congreso sancione una nueva Ley de Coparticipación Federal, aún pendiente. La dificultad en conseguir el apoyo y el péndulo político económico del país ha imposibilitado la tarea. Como se afirmó ha habido iniciativas que comprendieron la necesidad de descomprimir un área metropolitana que concentra el 35% de la población nacional. A partir de la reforma, se posibilitó a las provincias a "regionalizarse" en pos de generar instancias de integración subnacional que atiendan el problema de las migraciones y la concentración. Las primeras provincias que utilizaron el mecanismo instituido por el artículo 124 de la flamante constitución fueron las patagónicas, quienes se integraron para impulsar un desarrollo convergente, y compartiendo el problema demográfico.

Luego de la crisis del 2001, la llegada de nuevas propuestas para atender la problemática se hizo esperar. Un reflote incipiente de la propuesta de traslado de la capital se produjo en 2014 a partir de la cual no han llegado a la agenda nacional proyectos semejantes. Se podría afirmar que una de las pocas políticas de Estado en este sentido ha sido mantener el status de la Tierra del Fuego como zona franca. Desde que se decretó en 1956, el territorio se ha mantenido beneficiado por el Estado Federal, hasta luego de su provincialización en 1991.

Tanto el proceso de concentración demográfica como los intentos de atenuarlos o revertirlos no son exclusivos de Argentina, ni mucho menos. La estructura social del capitalismo industrial se caracteriza por las migraciones hacía centros urbanos, focos de la producción en serie. Con la incorporación de avances tecnológicos cada vez más complejos y la masividad de la Tecnología de la Información y la Comunicación (TICs) estos polos urbanos han sido el escenario principal del florecimiento de estos desarrollos. En países con economías periféricas las grandes ciudades se han convertido en oasis tecnológicos, por lo que la mayor facilidad para comunicarse no previno una creciente migración a estos centros urbanos.

El federalismo como forma de organizar políticamente un territorio puede ser parte de una solución para la concentración, ya que descentraliza el poder a unidades subnacionales. El caso argentino muestra cómo el federalismo no sólo no ha servido para atenuar la macrocefalia urbana, sino que está ha aumentado notablemente. A partir de esta realidad, la presente investigación indaga en el proceso de migraciones internas del país latinoamericano entendiéndolo bajo una mirada social. Esta será desarrollada evaluando la relación entre la evolución de las migraciones y la de la pobreza en los grandes conglomerados urbanos.

El objetivo de esta investigación es describir la evolución de las migraciones internas en la Argentina y su impacto social con el fin de fundamentar propuestas enfocadas en mitigar la sobreconcentración demográfica. Para ello consideramos esencial ahondar en el análisis de casos internacionales de países que hayan emprendido tareas similares. En enfoque propositivo del trabajo tendrá como eje central a la región patagónica por ser un territorio clave para la estrategia de desarrollo productivo federal con desconcentración demográfica.

EVOLUCIÓN DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS

Las migraciones humanas han estado presentes a lo largo de toda la historia debido a que, cuando se presentaba un problema de índole ambiental, demográfica, cultural, religioso, sociopolítico o económico, las personas se veían en la necesidad de moverse de un lugar a otro. Es menester recordar que el concepto más básico del problema económico del hombre es resolver sus ilimitadas necesidades con los recursos que posee a su alcance. Cualquiera sea el caso por el que ocurre una migración, se debe considerar que las personas que se desplazan tendrán que enfrentar situaciones distintas a las que están acostumbradas en su país de origen. En algunas ocasiones tienen que hablar un idioma distinto al de ello/as, adaptarse a una identidad cultural distinta o a un conjunto de costumbres y tradiciones antagónicas a las propias. Por todo aquello, podemos estimar que los desplazamientos son una situación compleja y difícil para los migrantes.

La movilidad, los traslados, la migración de la población han sido parte inseparable de la historia humana, pero en cada período histórico ha adquirido una dinámica propia. La movilidad y los cambios de residencia en un período histórico se asocian a aspectos del medio ambiente físico y natural, al nivel de desarrollo de las fuerzas productivas y al marco político institucional que regula las interacciones humanas en un determinado territorio. Los flujos migratorios son procesos únicos e irrepetibles, pero pueden ser reversibles. La migración interna e internacional, como aspecto particular de la movilidad que implica el cambio de residencia permanente, es uno de los tres componentes centrales del cambio de la población a escala subnacional, en conjunto con la fecundidad y la mortalidad. La migración interna puede ser transitoria o permanente, de retorno, cíclica o de múltiples otras formas, pero media siempre el cambio de residencia y el cruce de un límite jurisdiccional preestablecido. Por ello, la inquietud sobre la ocupación y distribución de la población en el territorio no es nueva, es quizás uno de los problemas de política más permanentes y tradicionales para todas las sociedades a lo largo de los siglos. Dicho de forma abstracta, las relaciones entre la producción y distribución de los alimentos, el tamaño en la discusión de estadistas y filósofos desde hace más de dos mil años (Naciones Unidas, 2001).

La multidimensionalidad y polisemia del concepto de *desarrollo* se expresa en un proceso de amplia base, que requiere ser previamente precisado. Aquí se entiende, de forma general, que el proceso de desarrollo conduce al crecimiento y fortalecimiento de las capacidades productivas y organizativas de una sociedad. La migración, en este contexto, puede contribuir a favorecer o trabar el proceso de desarrollo, y es principalmente desde estas preocupaciones, las cuales vinculan lo teórico con lo político, que las diversas disciplinas han investigado sus interrelaciones.

El concepto de desarrollo -denominador común de las diversas disciplinas de las ciencias sociales durante la segunda mitad del siglo XX- permite examinar la dinámica del proceso histórico que conforma el objeto de estudio de cada disciplina desde el código interpretativo del tiempo, y al vincularse con la dimensión espacial que implica la migración, requiere también tener una mirada del uso del espacio a diversas escalas de agregación. Las preguntas que han surgido en el ámbito de la teoría del desarrollo son si la migración interna e internacional ha contribuido o no a disminuir la desigualdad y la pobreza, a fomentar aumentos de productividad y competitividad territorial y a fortalecer la sustentabilidad ambiental. Obviamente, las respuestas no han sido simples, dada la polisemia de los conceptos involucrados y debido también a que en el análisis de la dinámica y de los impactos de la migración confluyen tanto los condicionantes estructurales (nivel macro

analítico), institucionales y organizacionales como las estrategias y decisiones de individuos y hogares sobre el cambio de residencia (nivel micro).

Las disparidades territoriales en los niveles de desarrollo son amplias en y entre los países de América Latina, y a lo largo del siglo XX las investigaciones disponibles no permiten afirmar tendencias a la convergencia, incluso algunos estudios sugieren divergencia entre países y al interior de los mismos (CEPAL, 2003, Cuervo González, 2003; Moncayo Jiménez, 2004). Por otro lado, algunos trabajos sobre migración interna sugieren también que las migraciones internas podrían estar contribuyendo a acentuar las brechas territoriales (Rodríguez Vignoli, 2004; Busso, 2006.a). Desde fines de la crisis internacional de los años treinta del siglo pasado, la paulatina consolidación del modelo de sustitución de importaciones dio el marco político inicial para los enfoques y modelos sobre migración que se usaron para discutir sobre la planificación del desarrollo hasta la primera mitad de los años ochenta. Las transformaciones sociales de las últimas tres décadas reinsertan las preocupaciones por la migración interna y la pobreza en otro panorama demográfico, político e ideológico que el observado en el período del modelo de sustitución de importaciones.

Desde los años noventa las políticas económicas y sociales han tenido, por lo menos, tres amplios ejes articuladores, cuyas intersecciones y tensiones se expresan de forma específica en cada escala territorial: la competitividad económica, la equidad social y la sustentabilidad ambiental. La migración de la población puede disparar conflictos de objetivos entre estos ejes y, a su vez, entre las distintas escalas territoriales. Los tres elementos de la relación tienen vinculación directa e indirecta con los factores que definen las fuerzas de atracción y repulsión de población de diferentes territorios, por lo tanto, las políticas que tengan como fin intervenir en estos ejes se relacionan de alguna forma, ya sea explícita o implícitamente, tanto con las causas como con las consecuencias demográficas, económicas y sociales de los desplazamientos territoriales.

Quizás lo importante en términos de políticas sea distinguir, y reconocer operativamente, que el proceso de desarrollo es complejo y tiene objetivos múltiples, los cuales pueden ser incluso contradictorios entre sí en un mismo nivel territorial o bien presentarse contradicciones entre diferentes niveles territoriales. En el proceso de desarrollo las migraciones internas son un factor central para entender histórica y prospectivamente la dinámica y distribución territorial de la población. Esto es así dado que en conjunto con la fecundidad y la mortalidad constituye una de las tres variables fundamentales de la dinámica de una población y este es un impacto directo de la migración que tiene su efecto en el corto plazo, pero genera impactos indirectos o de segunda vuelta en el mediano y largo plazo. Es decir, la migración es un componente que altera la estructura por sexo y edad en las áreas de origen y destino, y por lo tanto influye en la inercia demográfica afectando tendencias futuras. En este sentido, las migraciones internas son un factor importante, en algunos casos el más importante, en la definición del ritmo, la inercia y los diferenciales de crecimiento demográfico entre los territorios, dada la selectividad de la migración por edad, nivel educativo y lugar de residencia. Además, la migración interna genera impactos que afectan el nivel educativo, las tasas de desempleo y los indicadores de pobreza, es decir tres aspectos centrales de las agendas públicas sobre el desarrollo y con las cuales interactúan las variables de población. De esta forma las políticas y programas de desarrollo territorial requieren integrar transversalmente las migraciones tanto internas como internacionales en la definición de objetivos y metas sociales, económicas y ambientales.

A futuro la tendencia a la baja en el ritmo de crecimiento vegetativo, la desaceleración del ritmo de crecimiento urbano y el proceso de envejecimiento de la población provocarán una renovada importancia de las migraciones internas en los temas relativos a pobreza, desempleo, redes sociales y al desarrollo en diferentes escalas territoriales, dado que incidirán en la dinámica de los mercados de trabajo, en la cobertura de los servicios sociales básicos, en los sistemas de jubilación, en los mercados inmobiliarios y de servicios. Dicho en términos de los objetivos de política de desarrollo territorial, la visibilidad social de la migración interna radica en que es un mecanismo redistribuidor de población por los diferentes territorios y afecta algunos de los problemas centrales en la agenda pública de los gobiernos subnacionales y nacionales de la región. Por ello, como insumo para las políticas de desarrollo que pretenden influir sobre la distribución de la población y el ordenamiento territorial, la importancia de profundizar y renovar el conocimiento sobre la migración interna se basa en la necesidad de conocer las diversas modalidades temporales y espaciales que asume, las características y atributos de los migrantes, los condicionantes socioeconómicos y culturales que definen los factores de atracción y expulsión y, además, las consecuencias demográficas para el corto, mediano y largo plazo que entrañan tanto para las áreas de origen como las de destino.

La migración interna es un componente decisivo de los procesos de redistribución espacial de la población y tiene implicaciones para comunidades, hogares y personas. Para las comunidades, tiene efectos demográficos, sociales, culturales y económicos. Para los hogares y las personas, la migración, en particular si se enmarca en una estrategia elaborada, es un recurso para el logro de determinados objetivos, los que pueden ser tan variados como enfrentar una crisis económica o mejorar la calidad de vida. Los censos son la principal fuente de información sobre estos flujos. El CELADE - División de Población está a cargo de procesar microdatos censales, que difunde mediante la base de datos de Migración Interna en América Latina y el Caribe (MIALC). Elizaga y Macisco (1975) en su estudio también reconocen otros instrumentos similares como los registros de población y las encuestas por muestreo. Sobre estas se entiende a la primera como un registro constante de los cambios de residencia, mientras que las encuestas suelen utilizarse más bien "como un complemento de la información obtenida en los censos nacionales; las encuestas por muestreo constituyen un medio de obtener información actualizada durante el período post-censal" (1975:10).

Los autores mencionados definen que

El carácter esencial del concepto de migración es que constituye un cambio de lugar de domicilio, o cambio de la residencia "usual": se trata de la reanudación de la vida en un lugar nuevo o distinto. Así, tipos tan corrientes de movilidad como los viajes desde y hacia el lugar de trabajo en un medio de transporte, los viajes de negocios o de placer, o el traslado dentro de un edificio de departamentos o vecindario, no estarían incluidos en la definición de migración (1975:8)

Una definición posterior a la recién expresada es la que retoma Pizzolitto (2006) de Macció (1985), quien entiende que las migraciones internas son el cambio de residencia de una persona dentro de un país, implicando esto el cruce de un límite político-administrativo oficial. A nivel nacional, la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), ha definido al/a migrante interno/a como aquellas personas que han vivido fuera del área de relevamiento (aglomerado) por un período mayor a los 6 meses. Es decir, que han vivido en otra provincia (distinta a la que habitan actualmente) por un periodo mayor a 6 meses. Según Pizzolitto (2006) esta definición permite captar las migraciones de tipo coyunturales o de corto plazo.

A su vez, dado que hace referencia al último movimiento migratorio de la persona, se puede identificar con claridad la provincia a la cual ha migrado recientemente.

En la Argentina, las migraciones internas forman parte de procesos migratorios más amplios y comunes en la historia del país, caracterizados especialmente por fuertes oleadas migratorias desde Europa durante el siglo XIX y principios del XX y más recientemente desde países limítrofes de la región. El mismo desarrollo del país, su inserción al mercado mundial y las nuevas condiciones de vida, dan cuenta de un movimiento interprovincial progresivo, el cual se relaciona también con la heterogeneidad de los territorios del país. Sin embargo, este es un fenómeno recurrente en diversos países de América Latina. Precisamente, las condiciones de inserción al mercado internacional y el proceso de industrialización -que se concentra mayormente en las zonas urbanas-, generan un cambio en la estructura social, haciendo que las oportunidades laborales y las perspectivas de mejora de calidad de vida comiencen a verse más prometedoras en los nuevos centros productivos. Pero, por otro lado, también puede reconocerse un efecto de migración hacia las urbes debido a una mayor concentración en las tenencias de tierras.

Al respecto, la principal característica de estos procesos de distribución territorial de la población es la migración de las zonas rurales hacia las urbanas. En Argentina desde el período de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) en la década del cuarenta, comienza a verse de forma creciente una migración interurbana hacia las zonas metropolitanas de Buenos Aires, Córdoba, Rosario, Mendoza, Tucumán y otras ciudades capitales de provincia. Para ciertas perspectivas teóricas que se centran en el estudio de la modernización y el crecimiento económico de los países, los movimientos de personas desde el campo a la ciudad son el resultado natural del desarrollo económico y social de las sociedades capitalistas latinoamericanas (Busso, 2007:2). Sin embargo, desde los años 80' quedó en evidencia que los procesos de urbanización no son condición suficiente para el desarrollo económico deseado o previsto por estas teorías.

Entre las causas más frecuentes de los procesos migratorios pueden destacarse cuestiones: económicas, siendo éstas cuando un individuo o grupo traslada su residencia en busca de mejores oportunidades laborales; de carácter familiar, cuando un individuo o grupo se traslada hacia el lugar en el que viven familiares para instalar su residencia junto a ellos; de índole educativas, cuando un individuo o grupo se traslada hacia un lugar para su desarrollo académico; causas ecológicas, cuando un individuo o grupo abandona su lugar de residencia para trasladarse hacia otro en busca de mejores condiciones climáticas; y, finalmente, sociales cuando un individuo abandona su lugar de residencia debido al alto índice de violencia e inseguridad en el lugar que vive.

Gino Germani (1975) observa que hay diversos niveles para comprender los procesos migratorios. El primero se relaciona estrechamente con las causas mencionadas anteriormente, y es el nivel que él llama *objetivo*. En segundo lugar, se encuentra el nivel *normativo* el cual remite a roles, expectativas y pautas de comportamiento institucionalizadas que proporcionan el marco en el cual las personas perciben y evalúan las condiciones objetivas. Finalmente, el *psico-social* relacionado con las actitudes y expectativas de los individuos. Respecto a los dos últimos, el autor los entiende desde un conjunto de normas, creencias y valores propios de la sociedad de origen y hace especial énfasis en

la necesidad de usar un contexto psicológico y un contexto normativo a fin de comprender el funcionamiento de los factores objetivos. [...] Este esquema

conceptual, u otro equivalente, debe emplearse en el análisis de todas las etapas del proceso de migración, es decir, no sólo de la decisión de migrar, sino también de la aculturación [el proceso (y el grado) de adquisición y aprendizaje por parte del inmigrante de los modos urbanos de comportamiento (incluyendo roles, hábitos, actitudes, valores, conocimientos)] y del ajuste [la manera en que el migrante desempeña sus roles en las diversas esferas de actividad en que participa] a la sociedad recipiente (1975:69)

En cuanto a las principales consecuencias negativas y positivas que podemos encontrar, las dividimos entre las siguientes:

- 1) desigualdades entre regiones, lo que significa que se fomenta el traslado de la población económicamente activa hacia otras regiones o ciudades del mismo país en búsqueda de oportunidades laborales y académicas. Este movimiento suele darse desde las poblaciones rurales o pequeñas ciudades hacia ciudades más grandes;
- 2) cambios en la demografía, entendido como modificaciones en la distribución de la población, lo que genera ciudades densamente pobladas y áreas con poca densidad de población;
- 3) desestructuración familiar, lo cual tiende a producir cambios en los esquemas familiares;
- 4) problemas de urbanismo que tienden a generar una gran concentración de población en poco espacio, desarrollando al mismo tiempo zonas periurbanas cuando la migración se da hacia las grandes ciudades;
- 5) nuevas oportunidades que permiten que los individuos puedan acceder a nuevas y mejores oportunidades de trabajo y de estudio; y
- 6) Interculturalidad, la cual fomenta la relación e interacción entre individuos o grupos con diferentes tradiciones y costumbres.

Algunas ventajas y desventajas que se pueden mencionar acerca de la migración interna son, en cuanto a las primeras, la búsqueda de una mejora en la calidad de vida del migrante; generar nuevas oportunidades laborales y académicas; fomentar el intercambio cultural; mejorar la productividad por la presencia de mayor mano de obra y fomentar el surgimiento de nuevos tipos de trabajo. Por otro lado, en cuanto a las desventajas

La pretensión del apartado es más bien realizar un estudio exploratorio de las características de las migraciones internas en Argentina entre 1983 y 2021, entendido como el período del retorno democrático. La búsqueda estará orientada a exponer las particularidades de estos movimientos, centrando el eje en la dinámica de un país federal y en las repercusiones que las migraciones poseen en las personas migrantes y en los territorios receptores, incorporando ciertas nociones sociológicas como la de asimilación (Germani, 1972). Finalmente se analizará cómo aquello modifica la estructura de la sociedad argentina en relación también con las diversas políticas públicas que han sido implementadas por los gobiernos sucesivos desde la reapertura del proceso democrático.

LAS MIGRACIONES INTERNAS EN ARGENTINA

La distribución poblacional en la Argentina fue variando a lo largo del siglo veinte por distintas causas y también estuvo compuesto por distintos tipos de poblaciones. Por ello, al hablar de migraciones internas es necesario también asomar el impacto de los migrantes extranjeros, dado que también contribuyen al análisis de los indicadores demográficos. Pero particularmente en lo que concierne a los movimientos interprovinciales, abordaremos a las migraciones nativas, es decir, los movimientos de personas nacidas en el país. En este sentido, la idea de redistribución territorial de la población es un concepto que remite estrictamente a los cambios que se suceden en la distribución de la población entre las unidades políticas de un país, que en este caso serán 24 unidades políticas de la República Argentina.

Alfredo Lattes (2007), realiza una revisión sobre la redistribución poblacional en el territorio argentino entre 1895 y el 2000. Su trabajo separa esta etapa en tres períodos en los que hace especial énfasis (1895-1915; 1945-1960; y 1990-2000), pero analizando también aquellos entre medio. El trabajo da cuenta de un decreciente proceso migratorio interno desde los años 70' en adelante. Las provincias de la zona pampeana como Córdoba, Buenos Aires y Santa Fe, que presentaban el mayor caudal de recepción de movimientos poblacionales en los períodos previos, mostraron una sostenida tendencia a la baja. Como puede verse en el Cuadro 1 y 2, la distinción entre las regiones y entre provincias permite dar cuenta de cómo se dan en general los movimientos poblacionales en cada período.

Tabla 1 - Población Total: tasa media anual (‰) de redistribución por regiones. Períodos entre 1895 y 2000. Argentina.

Regiones/Período	1885-1915	1915-1930	1930-1945	1945-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000
Pampeana	6	-1	1	1	1	1	2	2
Noreste (NEA)	-17	13	12	-2	-3	3	7	6
Noroeste (NOA)	-23	-1	-5	-5	-7	4	5	8
Cuyo	-5	2	-1	2	-2	1	2	3
Patagonia	22	12	28	8	19	21	21	9
Total Regiones	5	1	1	1	1	1	2	2

Fuente: Elaboración propia a partir de Alfredo E. Lattes (2007)

Tabla 2 - Población Total: tasa media anual (‰) de redistribución por provincias. Períodos entre 1895 y 2000. Argentina.

Provincias/Períodos	1885-1915	1915-1930	1930-1945	1945-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000
Buenos Aires	9	1	0	19	11	4	0	-1
CABA	12	-6	0	-16	-18	-18	-14	-14
Catamarca	-40	-21	-2	-12	-13	0	8	13
Chaco	28	81	21	-5	-12	3	3	4
Chubut	51	29	27	10	14	15	15	6
Córdoba	4	3	-3	-5	1	-4	-2	-1
Corrientes	-22	-29	2	-14	-8	-5	3	4

Entre Ríos	-21	-1	-4	-18	-14	-9	-4	0
Formosa	28	61	14	18	13	6	13	9
Jujuy	-16	7	2	6	9	12	7	7
La Pampa	20	-1	-13	-24	-8	1	6	4
La Rioja	-38	-12	-20	-4	-10	0	13	19
Mendoza	12	2	3	7	2	2	1	0
Misiones	-29	42	15	16	7	10	13	9
Neuquén	-13	-5	36	-3	21	27	31	14
Río Negro	28	14	22	9	16	21	14	1
Santa Cruz y Tierra del Fuego	58	-2	31	20	35	20	30	19
Salta	-35	9	-7	8	5	9	11	11
San Juan	-23	10	-2	3	-5	-1	-3	4
Santa Fe	8	-1	-1	-12	-4	-3	-3	-4
Santiago del Estero	-13	-3	-6	-18	-9	-3	-3	5
Tucumán	-17	1	-2	-6	-15	3	1	4
Total provincias	7	3	2	7	5	3	2	2

*Los datos de las provincias de Santa Cruz y Tierra del Fuego fueron integrados como uno mismo debido a su situación jurídica. Al respecto el autor remitió a la fusión como "una unidad ficticia" por necesidades metodológicas, las cuales decidimos mantener contemplando que en la actualidad son jurisdicciones diferenciadas una de la otra.

Fuente: Elaboración propia a partir de Alfredo E. Lattes (2007)

A partir del período 1970-1980 comienza a verse un decrecimiento del ritmo de redistribución de la población, en el cual la región pampeana pierde una importancia relativa y desde 1970 la participación del Área Metropolitana en la población total también disminuye. Si bien estas zonas conservan un gran peso demográfico, durante estas décadas, como se dijo, la redistribución disminuye, pero de manera muy heterogénea entre las provincias, produciendo cambios muy distintos e importantes. La disminución de la magnitud de la redistribución interprovincial y los cambios en las propias jurisdicciones se explican, según expone el trabajo de Lucero (2005), por la disminución de la migración neta total.

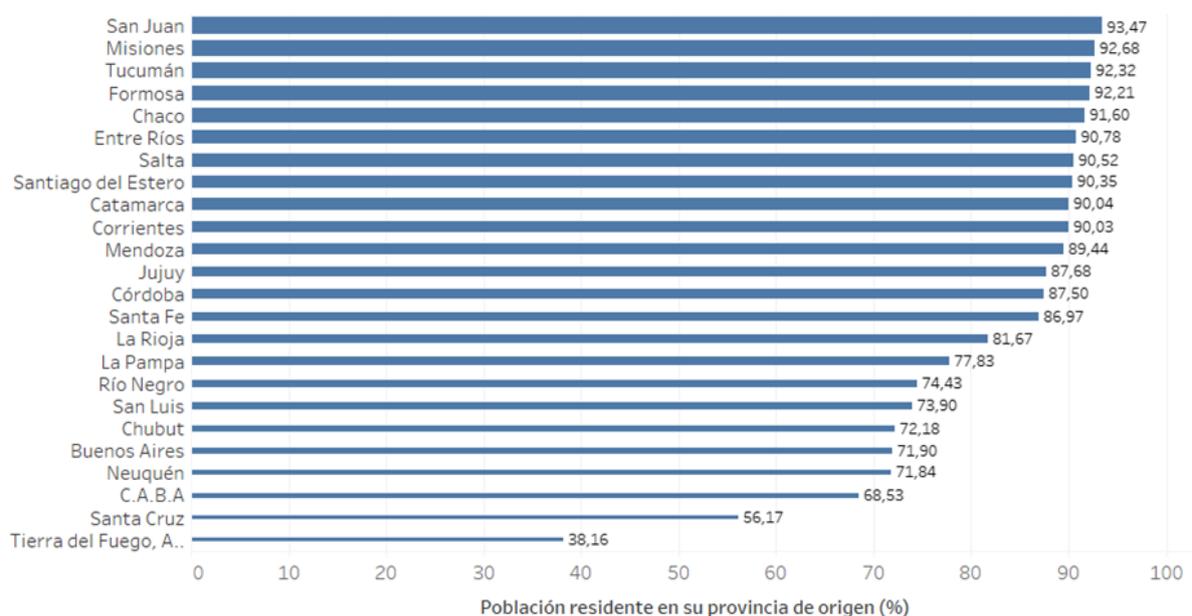
Pero otra razón que explica también los datos presentados sobre la particularidad de los movimientos desde los años setenta, es el giro que comienza a dar el paradigma productivo de la Argentina a mediados de aquel período, hacia un nuevo modelo caracterizado por el agronegocio y la mercantilización del alimento, ya no más destinado al consumo, sino exclusivamente a la exportación (Gómez, 2021). Es un cambio de paradigma, ya que los actores cambian y las condiciones de producción y consumo sufren, al mismo tiempo, sus modificaciones propias. Nuevos sujetos empresariales comienzan a ocupar un lugar protagonista en las dinámicas de producción de alimento y de ocupación de la tierra. A diferencia de etapas anteriores, la participación de los pobladores rurales en el proceso de producción entra en una clara degradación, pero esta situación específica, incipiente y manifiesta en datos, tendrá su gran explosión en las siguientes décadas.

Luego de la "década perdida", el período de mega endeudamiento y de reestructuraciones de deuda de los países latinoamericanos con organismos internacionales -Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial- y demás sujetos acreedores, la década del 90' acabó por acentuar el proceso de concentración económica precedente. Esto se realizó a través de

medidas de liberalización, apertura y desregulación, que favorecieron a muchas empresas agroindustriales y tecnológicas (entre otras) por la amplificación y profundización del modelo productivo del agronegocio. El nuevo modelo condicionó el número de explotaciones de tierra y el uso de mano de obra, que disminuyó por las nuevas técnicas de siembra directa entre un 28 y 37% (Svampa y Viale, 2014) como parte de un nuevo panorama de “agricultura sin agricultore/as” (Gómez, 2021). [VC1]

La consecuencia más visible estuvo en las migraciones de población rural hacia las ciudades. Esta migración interna del campo a la ciudad, en consonancia con lo que demuestra el estudio de Lattes, expone una tendencia más visible a los movimientos intraprovinciales y no ya interprovinciales como muestra el siguiente Gráfico 1. donde puede verse que las provincias en su mayoría conservan a su población nativa residiendo allí en más de un 80% en el caso de quince provincias y, más ampliamente, veintiún provincias más del 70% sobre el total de las veinticuatro jurisdicciones.

Gráfico 1. Población residente en su provincia de origen. Porcentaje por provincia Argentina, 2010.

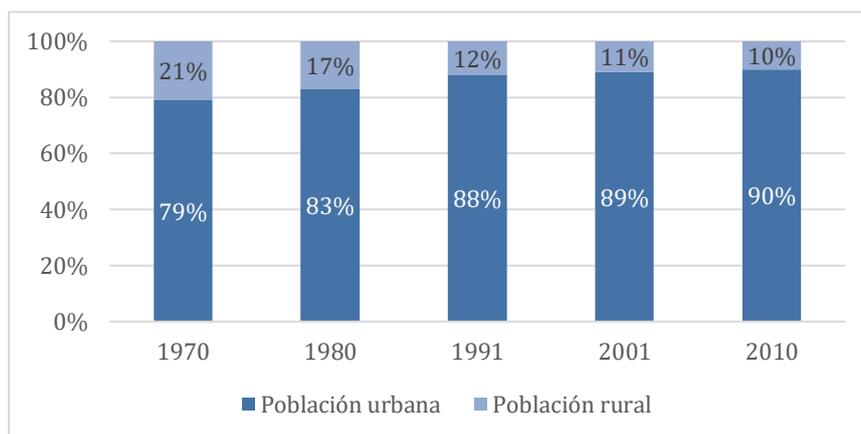


Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

Como se mencionó, lo particular es que ya no son más movimientos desde una provincia hacia otra, es decir, desde una región productiva hacia otra, sino más bien, desde el área rural de una provincia, hacia el área urbana y periurbana de la misma. Esto es así dado que, en parte, la lógica de “pampeanización” de las regiones, llevó al redireccionamiento de sus actividades adoptando la producción de agricultura extensiva y de ganadería a gran escala, mediante el desmonte de bosques nativos y desalojos a comunidades indígenas, campesino/as y pequeño/as productore/as rurales.

En el Gráfico 2. puede observarse la tendencia de concentración urbana, como resultado del proceso mencionado, donde el territorio nacional se presenta con una distribución de la población mayormente radicada en las urbes.

Gráfico 2. Evolución de la población rural y urbana en Argentina 1970-2010.

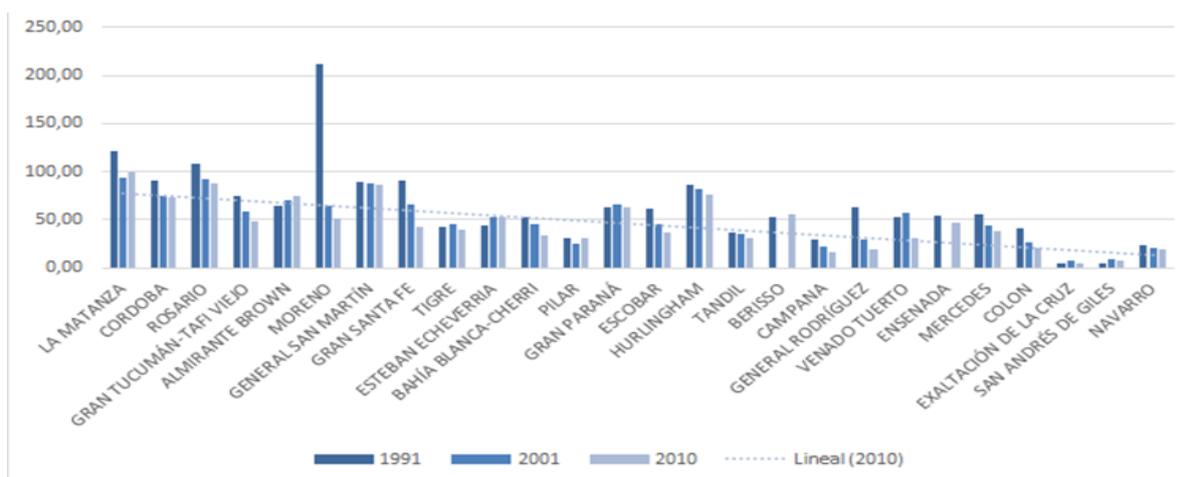


Fuente: Elaboración propia a partir de Manzano y Velazquez (2015) e INDEC. Censos Nacionales de 1970 a 2010.

Según datos del Censo de Población Hogares y Viviendas del 2010, casi el 70% de la población argentina reside en los 31 aglomerados urbanos más grandes del país y, lo que es un dato aún más llamativo, el 37% de la población urbana se encuentra localizada en el Aglomerado Gran Buenos Aires (AGBA), superando casi 10 veces a la aglomeración que le sigue en magnitud de población (Gran Córdoba), lo cual deja entrever una distribución espacial desequilibrada (Dirección Nacional de Población, Población urbana en Argentina).

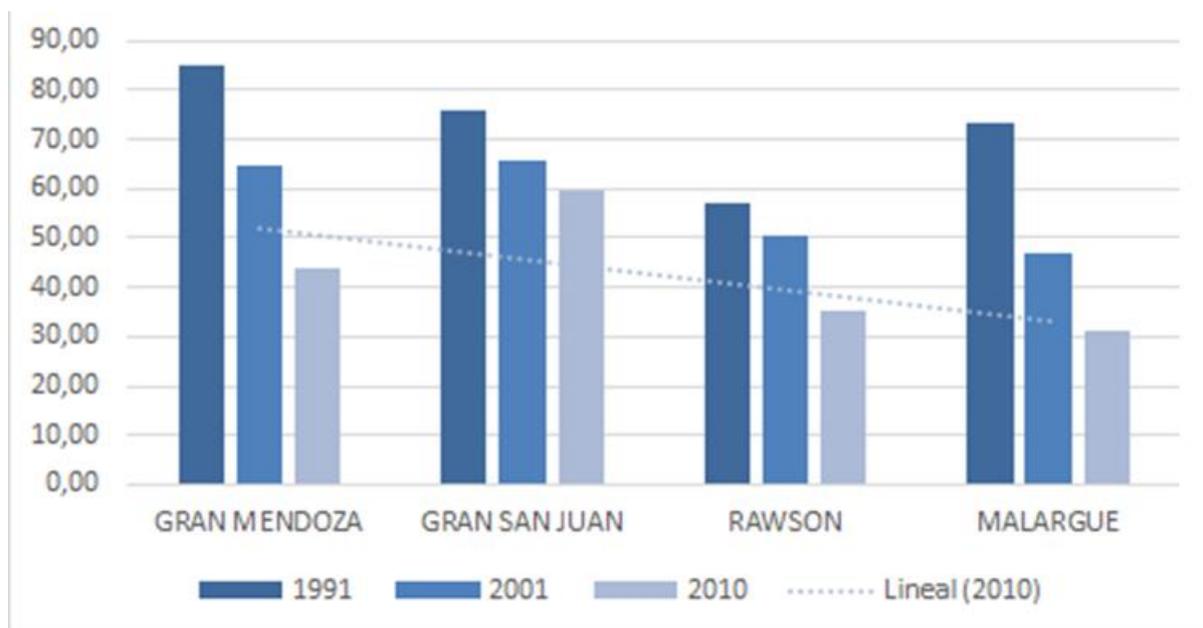
De la bibliografía y datos estadísticos, se destaca que, en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, el porcentaje de población urbana oscila entre el 91 y el 100% en la mayoría de sus departamentos. A su vez, hay también un comportamiento similar en provincias con baja densidad de población como Santa Cruz y Tierra del Fuego que concentran en zonas urbanas entre el 90% y 100% de su población. Los siguientes Gráficos 3, 4, 5 y 6, presentan cómo fue variando desde el censo de 1991 al censo del 2010 la densidad poblacional en los principales aglomerados urbanos de cada una de las regiones productivas (Centro, Cuyo, NOA, NEA y Patagonia, respectivamente).

Gráfico 3. Variación de la densidad poblacional por década en los principales aglomerados de la región Centro de Argentina. Período 1991-2010.



Nota: contempla las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Tucumán y Entre Ríos.
Fuente: elaboración propia a partir del Observatorio Federal Urbano. Ministerio de Obras Públicas.

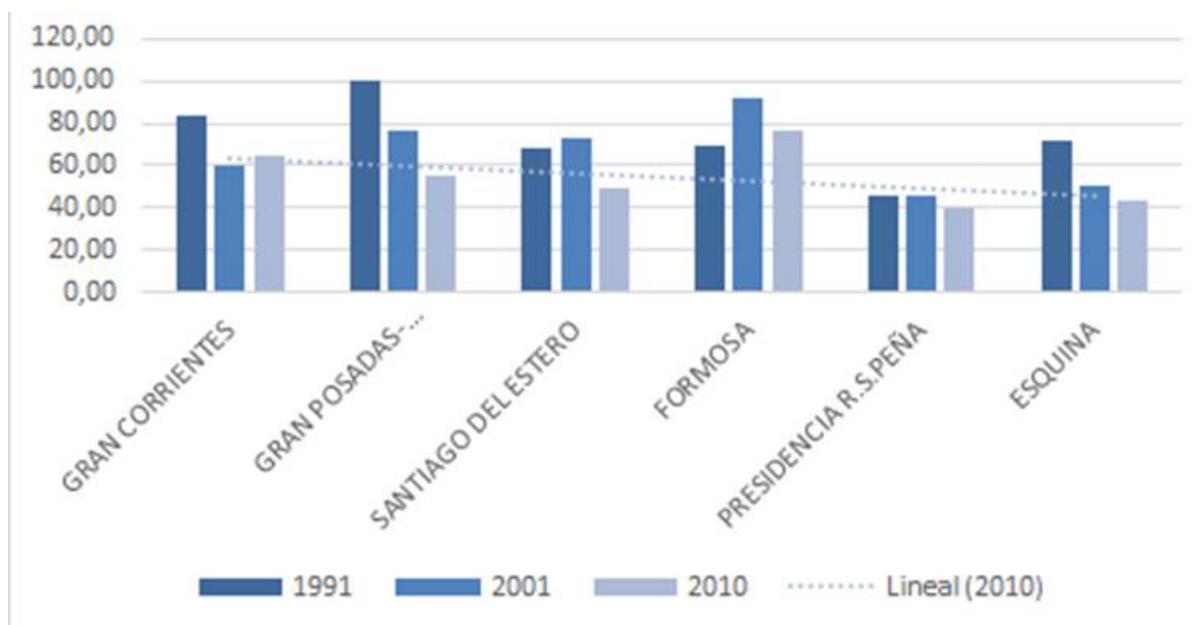
Gráfico 4 Variación de la densidad poblacional por década en los principales aglomerados de la región Cuyo de Argentina. Período 1991-2010.



Nota: contempla las provincias de Mendoza y San Juan.

Fuente: elaboración propia a partir del Observatorio Federal Urbano. Ministerio de Obras Públicas.

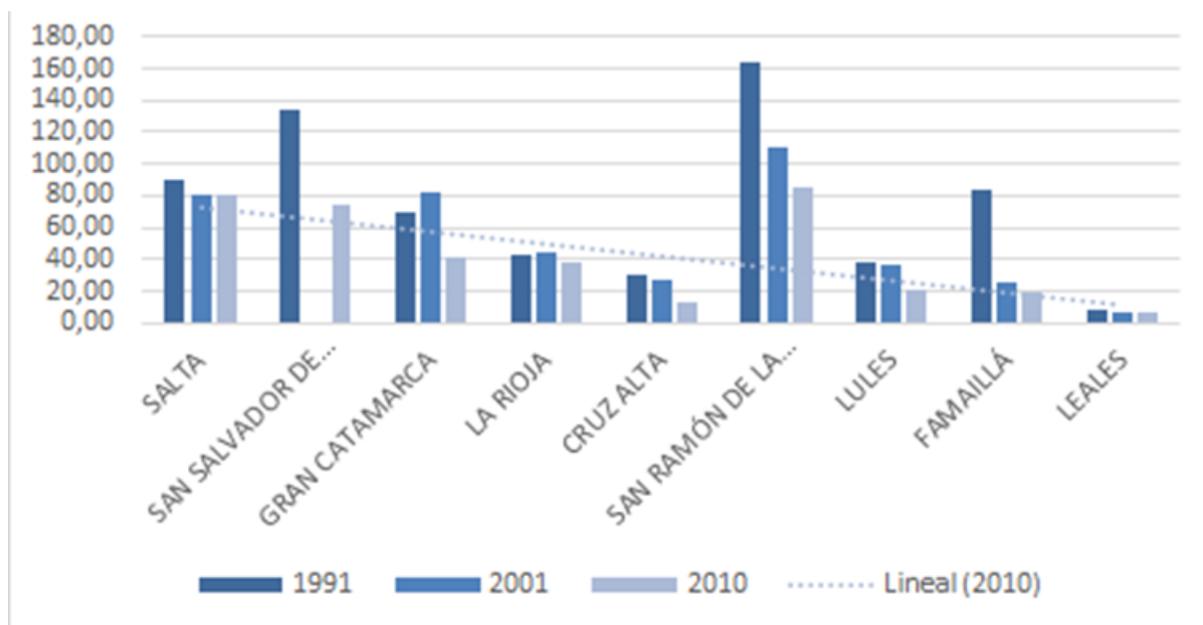
Gráfico 5. Variación de la densidad poblacional por década en los principales aglomerados de la región Noreste de Argentina. Período 1991-2010.



Nota: contempla las provincias de Corrientes, Misiones, Santiago del Estero, Chaco y Formosa.

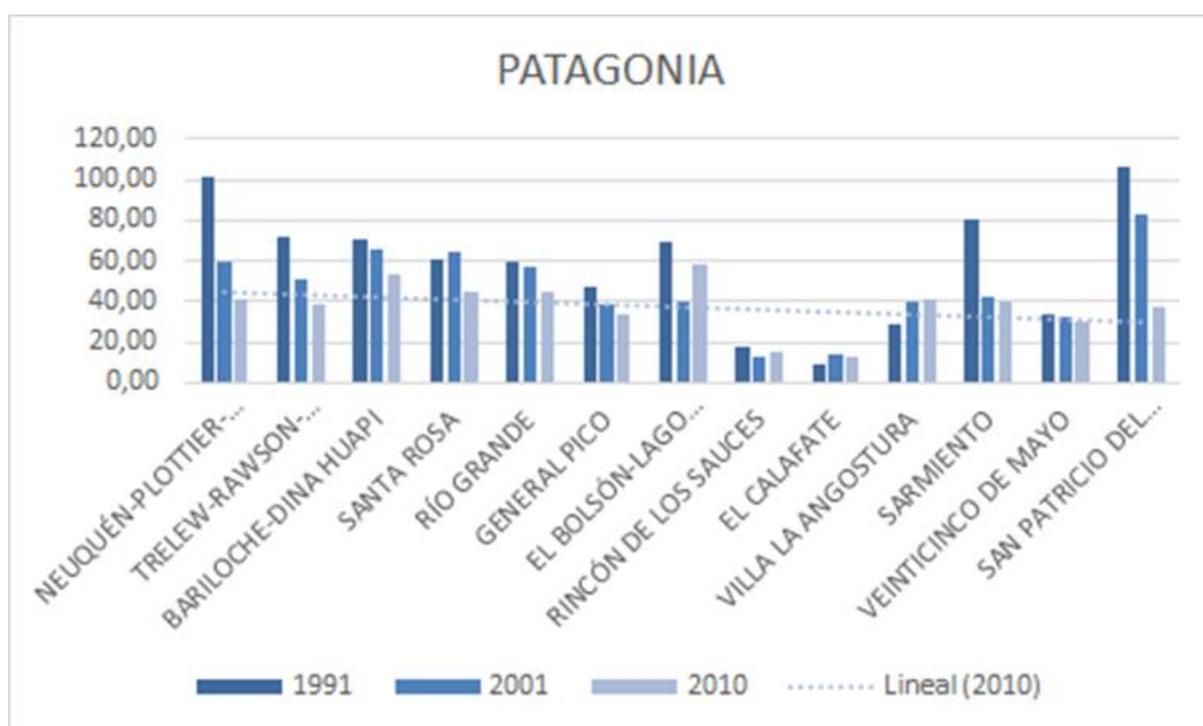
Fuente: elaboración propia a partir del Observatorio Federal Urbano. Ministerio de Obras Públicas.

Gráfico 6. Variación de la densidad poblacional por década en los principales aglomerados de la región Noroeste de Argentina. Período 1991-2010.



Nota: contempla las provincias de Salta, Jujuy, Catamarca, La Rioja y Tucumán.
Fuente: elaboración propia a partir del Observatorio Federal Urbano. Ministerio de Obras Públicas.

Gráfico 7. Variación porcentual de la densidad poblacional en los principales aglomerados de la región Patagónica de Argentina. Período 1991-2010.



Nota: contempla las provincias de Neuquén, Chubut, Río Negro, La Pampa, Tierra del Fuego y Santa Cruz.
Fuente: elaboración propia a partir del Observatorio Federal Urbano. Ministerio de Obras Públicas.

Como puede observarse, en promedio, hacia el 2010 la variación de la densidad de la población en los principales aglomerados del país fue -25%, esta cifra corrobora una tendencia hacia la desconcentración. Sin embargo, la concentración urbana y periurbana en las metrópolis de cada provincia argentina es un fenómeno de suma preocupación, en tanto trae importantes problemas como la marginalización y la falta de adaptación a los nuevos ambientes, generando muchas deficiencias en la calidad de vida de las personas (especialmente migrantes), o la imposibilidad del lugar receptor de integrar infraestructuralmente a quienes ingresan. Estas situaciones deben ser urgentemente atendidas con políticas públicas integrales que contemplen las razones y cuestiones principales de salida en las zonas expulsoras, pero dando a la vez respuestas a quienes se encuentran ya en un proceso de migración.

El presente trabajo, como se mencionó, hace énfasis en el período que corresponde al retorno del proceso democrático entre 1983 y 2021. Hay ciertas etapas que los movimientos migratorios recorrieron, caracterizadas por un primer pasaje de la zona rural a los pequeños centros urbanos; luego a centros mayores, provinciales o regionales; y, finalmente, a las grandes ciudades en el nivel nacional (Velazquez y Gómez Lende, 2005). Como distintos estudios presentan, este momento se caracteriza por una disminución de las migraciones internas y un significativo cambio de tendencia en los movimientos, que pasaron a dirigirse preferentemente hacia las ciudades intermedias (definidas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como aquellas ciudades con población entre 100 mil y 2 millones de habitantes) (Lattes, 1975).

Las repercusiones que pueden tener en las zonas receptoras los procesos migratorios son variadas y tan positivas como negativas, entre ellas se pueden señalar, como hacen Vázquez y Gómez Lende (2005): un mayor dinamismo del mercado de trabajo, aunque con mayor rigidez en las relaciones laborales; problemas de vivienda y medio ambiente en conjunto con la necesidad de incrementar los servicios sanitarios y educativos; y el desarraigo, la pérdida de relaciones personales y el incremento de las conductas delictivas. Para el caso de las áreas emisoras, en general los efectos son en mayor medida negativos en tanto hay un incremento del índice de dependencia por la disminución de la población activa, también se da un proceso de desvalorización de las propiedades acompañadas de un proceso de mayor concentración, y se da una sub-utilización de recursos.

Hubo durante el período una serie de esfuerzos orientados a lograr una mejor distribución territorial de los recursos humanos, mediante políticas públicas -que resultaron parciales y con diferentes grados de éxito- tendientes a descentralizar el poder político y las actividades terciarias, como también la desconcentración de actividades del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), que con el objetivo de generar un efecto arrastre, llevaría a una ocupación más equilibrada del territorio por parte de la población (Lucero, 2005).

La iniciativa más ambiciosa fue el proyecto de ley propuesto por el entonces presidente Raúl Alfonsín (1983-1989) en el que disponía el traslado de la Capital Federal de Buenos Aires a Viedma - Carmen de Patagones, en la región sur del país. El objetivo era, como se mencionó, desconcentrar el poder político y económico, a la vez que se pretendía desarrollar el potencial de la región patagónica. El proyecto se aprobó en junio de 1987, pero nunca fue reglamentado debido a las condiciones coyunturales de crisis económica.

Había una determinante visión de desconcentrar las actividades económicas del sector industrial, principalmente, con políticas de aliento para nuevas radicaciones en otros sitios de provincias y planes de promoción, entre otras ventajas, que equiparen los sobrecostos de localización. El proceso de dispersión, con los cambios económicos que actuaron sobre los fenómenos demográficos hasta la década de los años 1980, se ha revertido en los años 1990. Como menciona Lucero (2005:15)

desde 1989 se consolida un perfil productivo social y territorialmente excluyente. En 1996, se orienta a profundizar el ajuste en el conjunto de las provincias. De esta forma, no sólo las actividades industriales tradicionales de los grandes centros urbanos (Buenos Aires, Rosario, Córdoba), sino también las actividades productivas primarias, nuevas y preexistentes, inherentes a las economías regionales del interior del país, se han caracterizado en este período por la expulsión masiva de fuerza de trabajo.

DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL

En la Argentina, la distribución territorial de la población muestra tendencias de desconcentración durante el último período del siglo XX, lo que evidencia una disrupción en el curso histórico de los procesos migratorios, tan característicos del territorio argentino. Para la sociedad, estos nuevos procesos provocan desafíos muy importantes en relación con las políticas generales, sectoriales y particulares, como menciona Lucero (2005:16), que deberán contemplar las dificultades propias de cada una de las jurisdicciones provinciales, en pos de lograr la sostenibilidad de sus poblaciones.

La dinámica demográfica de las provincias ha determinado la magnitud de su ocupación y su tendencia en el tiempo que, a su vez, por la misma dinámica de los movimientos migratorios, se ve también modificada por los nuevos resultados que los mismos movimientos generan en las áreas receptoras y emisoras, definiendo perfiles demográficos y económicos particulares (Vázquez y Gómez Lende, 2005). Hay diversos componentes socioeconómicos, tecnológicos, culturales y políticos que determinan el atractivo para ocupar las diferentes zonas y regiones. El despliegue de aquellos componentes y su potencial para concebir a las provincias como áreas amenas para el sostenimiento de una población dependen de una serie de factores que Pizzolitto (2006:8) enumera de la siguiente manera: (i) el grado de desarrollo y potencial económico; (ii) de aspectos educativos; (iii) de la calidad de vida que promete a sus habitantes; (iv) de la seguridad ciudadana; (v) condicionamientos y estabilidad política y (vi) factores socio-comunitarios. Por otro lado, el grado de urbanización de las provincias y los recursos naturales y turísticos, también ejercen un efecto positivo en las decisiones migratorias.

Debido a cada uno de estos aspectos, la distribución territorial de la población argentina nunca ha sido, ni es actualmente, homogénea. En definitiva, los procesos migratorios no están únicamente vinculados a factores económicos, sino que la mejora de las expectativas de calidad de vida son una importante causa. Desde una lógica económica, los individuos se trasladan a una nueva localidad si consideran que su bienestar se verá incrementado por tal movimiento. Por lo tanto, habrá factores como la búsqueda de mejores oportunidades laborales o bienestar económico y otras razones relacionadas con la formación de capital humano. También puede existir motivos relacionados con el ciclo de vida, por ejemplo, para formar una familia, por jubilación o retiro, u otras preferencias culturales o climáticas y de

desarrollo que el lugar de destino ofrece. Finalmente, las decisiones de migración pueden verse influenciadas por las políticas públicas de los gobiernos locales (Pizzolitto, 2006).

EVOLUCIÓN FEDERAL DE LA POBREZA

El concepto de pobreza en las ciencias sociales remite a una multiplicidad de nociones, tales como necesidad, estándar de vida, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica, padecimiento inaceptable, entre otros. En términos generales, la pobreza es entendida como la situación de privación que obliga a quienes la padecen a llevar una vida por fuera de los estándares socialmente establecidos (CIEPYC, 2010).

Con relación a dicha definición, en la Argentina existen actualmente dos mediciones oficiales de la pobreza. La primera realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) cada seis meses que mide la pobreza por ingresos, es decir, considera pobres aquellas personas que no tengan determinados ingresos como para cubrir una canasta de bienes y servicios básicos. La segunda medición, también es realizada por el INDEC en base a los censos nacionales (que se hacen cada diez años) y se trata de una medición multidimensional de la pobreza. A partir del concepto de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), se analiza la situación de la vivienda, las condiciones sanitarias, si existe hacinamiento y la capacidad de subsistencia por parte de las familias.

Las nociones de pobreza e indigencia empleadas por el INDEC para el cálculo de incidencia se corresponden con el método de medición indirecta, denominado "línea". Las características de esta medición se centran en la utilización de:

1. La necesidad básica de alimentación como eje del criterio.
2. La valorización monetaria de los recursos necesarios para obtener esta necesidad básica.

El valor que se obtenga de dicha línea funciona luego como el umbral a partir del cual se califica a un hogar como pobre o indigente, con relación a ciertos satisfactores básicos. El concepto de "Línea de Indigencia" procura establecer si los hogares cuentan con ingresos suficientes para cubrir una canasta de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas, denominada Canasta Básica Alimentaria (CBA). De esta manera, los hogares que no superan esa línea son considerados indigentes. Los componentes de la CBA se valorizan con los precios relevados por el Índice de Precios al Consumidor para cada período de medición (INDEC).

La "Línea de Pobreza" incluye no sólo los consumos alimentarios mínimos sino también otros consumos básicos no alimentarios habituales por parte de las familias. La suma de ambos conforma la Canasta Básica Total, la cual es también contrastada con los ingresos de los hogares relevados por la Encuesta Permanente de Hogares. Para calcular la línea de pobreza, por lo tanto, es necesario contar con el valor de la CBA y ampliarlo con la inclusión de bienes y servicios no alimentarios (vestimenta, transporte, educación, salud, etcétera) con el fin de obtener el valor de la Canasta Básica Total (INDEC).

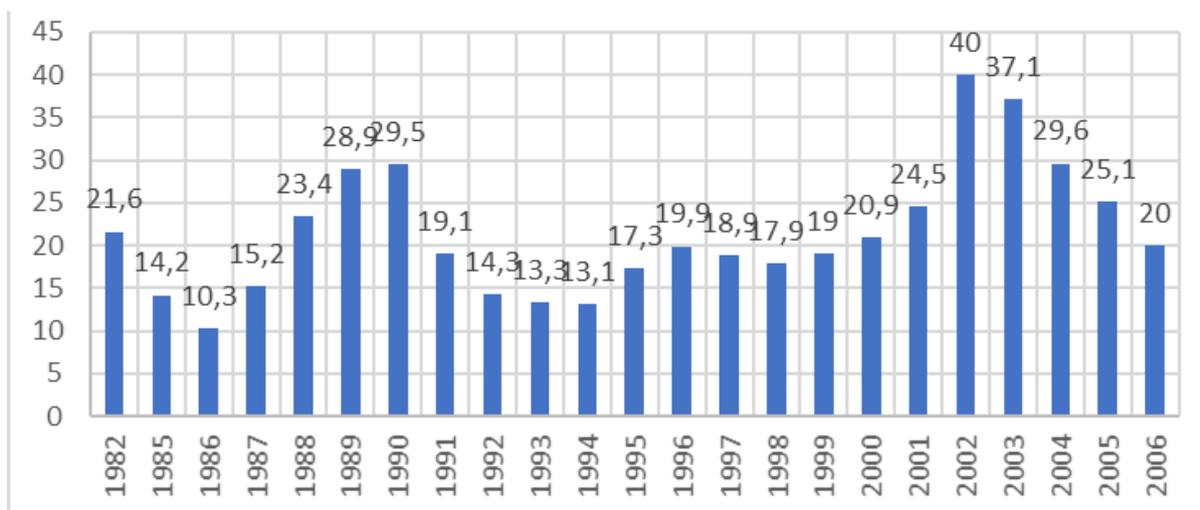
A partir de ello, es importante resaltar que la Línea de Pobreza se circunscribe a los componentes materiales de los niveles de vida, incluyendo la consideración del bienestar derivado de actividades de los hogares, no orientadas directamente a la obtención de

ingresos. Asimismo, esta forma de medición supone que los hogares asignan sus recursos de manera óptima, ignorando la influencia directa de la posición de patrimonio sobre el bienestar. Por último, la línea de pobreza no contempla el valor de los servicios provistos gratuitamente por el Estado o fuertemente subsidiados - educación, salud, seguridad social, entre otros - (Epszteyn y Orsatti, 1988). En este sentido, vale mencionar que este método permite identificar situaciones de pobreza coyuntural y/o reciente, mientras que la medición en base a las NBI permite reconocer carencias de carácter más estructural.

En el presente apartado se pretende analizar la evolución federal de la pobreza, desde el regreso de la democracia en 1983. Puesto que la medición de este indicador no se mantuvo constante a lo largo del tiempo y sufrió modificaciones, dicho análisis no representa una tarea sencilla. En esta línea, es importante mencionar que desde el año 2013 al 2016 el INDEC encargado de la medición del índice de pobreza, descontinuó la medición oficial por contar con severas carencias metodológicas. Asimismo, dado que existen diversas metodologías e incluso diferentes nociones sobre lo que es la pobreza, es de suma importancia lograr coincidencias y acuerdos tanto académicos como institucionales para definir qué es la pobreza en sus distintas dimensiones, y fijar una metodología para medir e identificar las características que asume la pobreza en la Argentina.

Con el regreso de la democracia, el país atravesaba un contexto económico y social complejo debido a la pesada herencia recibida. Con una alta inflación, una deuda externa onerosa y escasez de reservas internacionales, el nuevo gobierno contaba con un limitado margen de maniobra para implementar su propio programa económico. Sin embargo, de la mano de políticas económicas estabilizadoras, tal como se observa en el Gráfico I, a partir de 1985 se registra un pequeño descenso del porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza. No obstante, los valores vuelven a subir considerablemente a partir de 1988.

Gráfico 8: Promedio de hogares bajo la línea de pobreza Gran Buenos Aires 1982-2006.

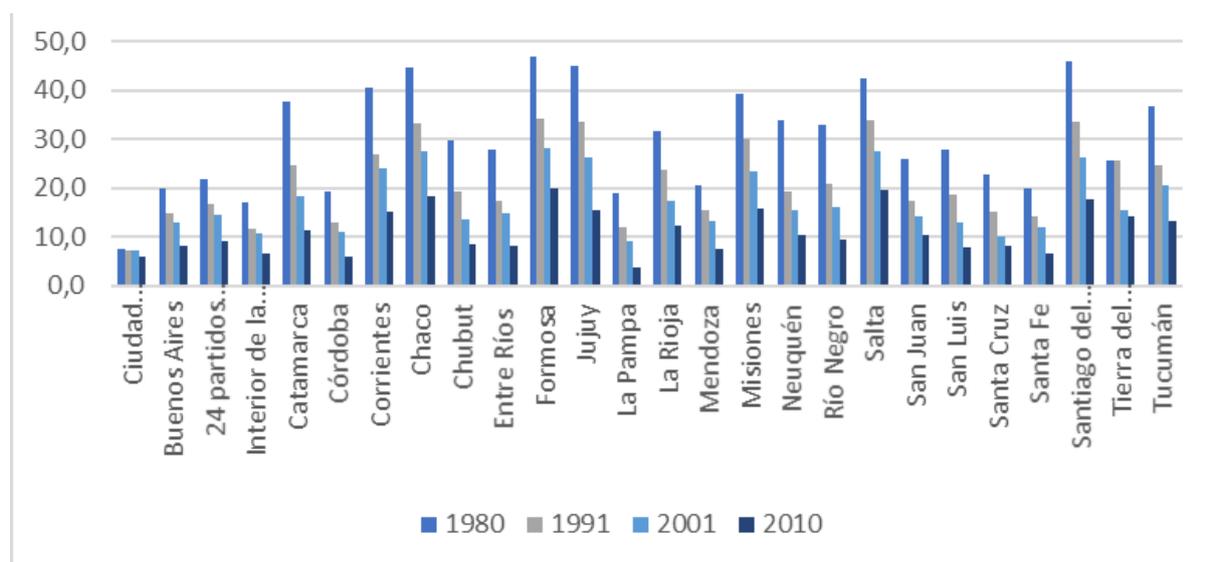


Fuente: Elaboración propia en base al Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED)

En dicho contexto se llevaron adelante planes de estabilización económica, como el Plan Primavera, y asimismo se modificó la ley número 23.548/88 de Coparticipación Federal en la búsqueda de eliminar las enormes asimetrías de ingreso regionales. En este sentido, si recurrimos a los datos regionales, en el Gráfico II se puede visualizar que para 1980, el grueso de los hogares bajo la línea de pobreza se concentraba en las provincias del NOA

(Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán) y el NEA (Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones).

Gráfico 9: Porcentaje de hogares con NBI según provincia



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Censo Nacional de Población y Viviendas 1980 y 1991. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010.

Dicha situación, a pesar de los cambios en la coparticipación federal, se mantuvo constante a lo largo de la historia. Como consecuencia, la quita a la provincia de Buenos Aires ha generado consecuencias sociales graves, con carencias de todo tipo en infraestructura, salud, educación y seguridad pública. Sumado a ello, el apoyo a la región norte no se tradujo en un desarrollo de la matriz productiva de dichas provincias, por lo cual las mismas siguen relegadas en materia social. Como contrapartida, es posible afirmar que la región patagónica, en términos relativos, es la mejor posicionada históricamente en relación con los índices de pobreza, aunque también se trata de la región menos poblada del país.

Durante el período hiperinflacionario (1989 y 1990), el 29,5% de los hogares en el Gran Buenos Aires se encontraban debajo de la línea de pobreza. Una vez la economía estabilizada vía la sanción en 1991 de la Ley de Convertibilidad, la cual establecía la paridad cambiaria entre el dólar y el austral (moneda que luego sería reemplazada por el peso, estableciendo una paridad de 1 a 1), y obligaba a las autoridades monetarias a mantener el pleno respaldo de la base monetaria en divisas, se registra nuevamente un descenso en el indicador. Sin embargo, pese a que el plan de Convertibilidad logró estabilizar los precios rápidamente e impulsar el crecimiento económico, sus efectos sobre el mercado de trabajo no fueron tan positivos. El nivel de apertura de la economía y el tipo de cambio apreciado afectaron a los productores locales (PyMEs), debido a su baja productividad en términos internacionales y a la escasa posibilidad de acceder al crédito y reconvertirse. En este sentido, aunque el empleo aumentó levemente durante los primeros años de la Convertibilidad, el empleo de tiempo completo comenzó a descender, incrementándose la proporción de los asalariados precarios (Arakaki, 2011).

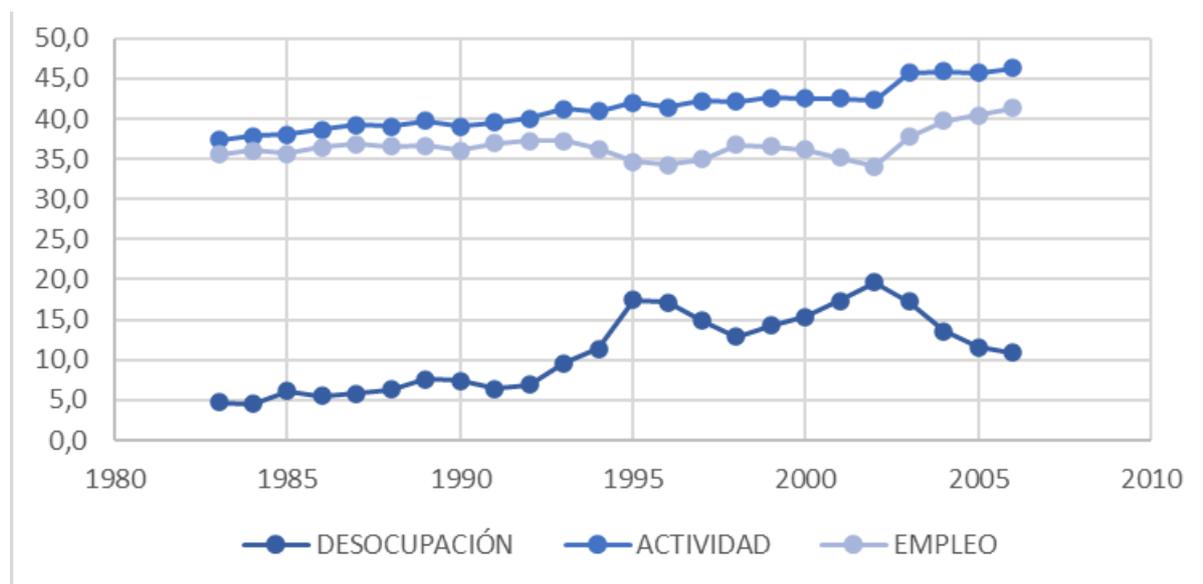
En términos generales, durante la década de los 90' pueden identificarse dos momentos, desde 1990 hasta 1995 el número de los hogares bajo la línea de pobreza se mantiene

relativamente constante, entre el 14,3 y 17,3%. A partir de 1996 y hasta finalizar la década, con la profundización de la recesión, los valores crecen nuevamente hasta llegar a los máximos históricos en el 2002, durante la fuerte crisis que siguió a la salida de la convertibilidad.

En este sentido, en base a los datos del Gráfico III, se puede observar una correlación entre el porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza y la variación de la tasa de desocupación. Si bien los niveles de actividad, empleo y desocupación se mantienen constantes en un primer tramo, desde 1990 a 1994, disminuyó la calidad del empleo ya que continuó aumentando la proporción de trabajadores por cuenta propia y, en general, del conjunto del empleo del sector informal (Arakaki, 2011). Hacia 1995 los valores de desocupación se disparan en consonancia con el aumento de la pobreza que se observa en el Gráfico I.

En términos generales, desde mediados de 1998 la economía argentina transitó una fase recesiva que generó un impulso adicional sobre la tendencia creciente del desempleo, al tiempo que agravaron dramáticamente las condiciones de marginalidad, deteriorando las condiciones del mercado de trabajo. Asimismo, a fines del 2001, como consecuencia de la caída de puestos de empleo, la baja de los ingresos nominales, y el aumento de precios producido de la devaluación, se registra un importante incremento del nivel de hogares bajo la línea de pobreza. Dicha situación continúa con una marcada caída del nivel de empleo, hasta alcanzar los valores más altos en el año 2002.

Gráfico 10: Mercado de trabajo, principales indicadores promedio desde 1983-2006

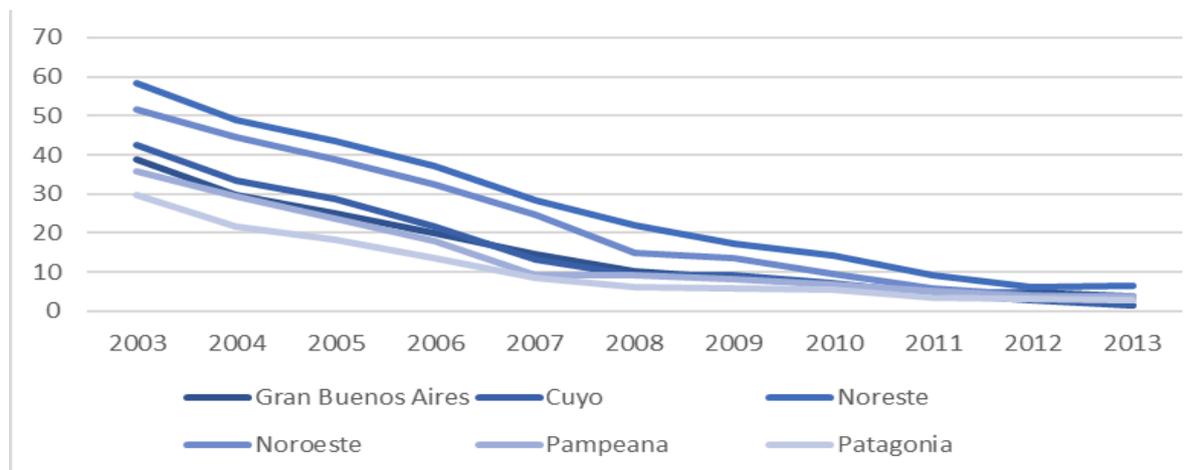


Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la EPH INDEC.

Una vez superada la crisis, el nivel de hogares con necesidades básicas insatisfechas comenzó a disminuir en forma rápida. En el lapso comprendido entre 2002 y 2004 se observó una importante reducción en el porcentaje de población viviendo en situación de pobreza, cayendo desde el máximo histórico de 40% hasta el 29,6% (Gráfico I). Los siguientes años, en los que el producto recuperó y sobrepasó los niveles previos a la crisis y la desigualdad distributiva disminuyó bastante, por lo que la incidencia de la pobreza se redujo en forma acelerada (CIPPEC, 2019). En esta línea, la tasa de desocupación alcanzó un nivel cercano al 11% en el segundo semestre del 2006, mientras que la tasa de empleo alcanzó el 41,3%.

Este mayor dinamismo de la demanda de trabajo, junto a la estabilidad de precios, permitió que las remuneraciones reales comenzarán a crecer (Arakaki, 2011).

Gráfico 11: Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza 2003-2013



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la EPH INDEC.

En base a los datos del Gráfico IV, se observa la caída generalizada del porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza. En el marco de la mejora de los indicadores macroeconómicos, desde el año 2003, en todas las regiones del país se registra una importante baja acompañada con la mejora, como expresa el Gráfico II para el año 2010, del porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas. Tal como se mencionó anteriormente, las regiones Noroeste y Noreste son las más rezagadas respecto a la caída de este indicador. Más aún, en términos generales puede decirse que la caída en los valores tiende a desacelerarse para el año 2008, contando con valores relativamente constantes hasta el primer trimestre del 2013.

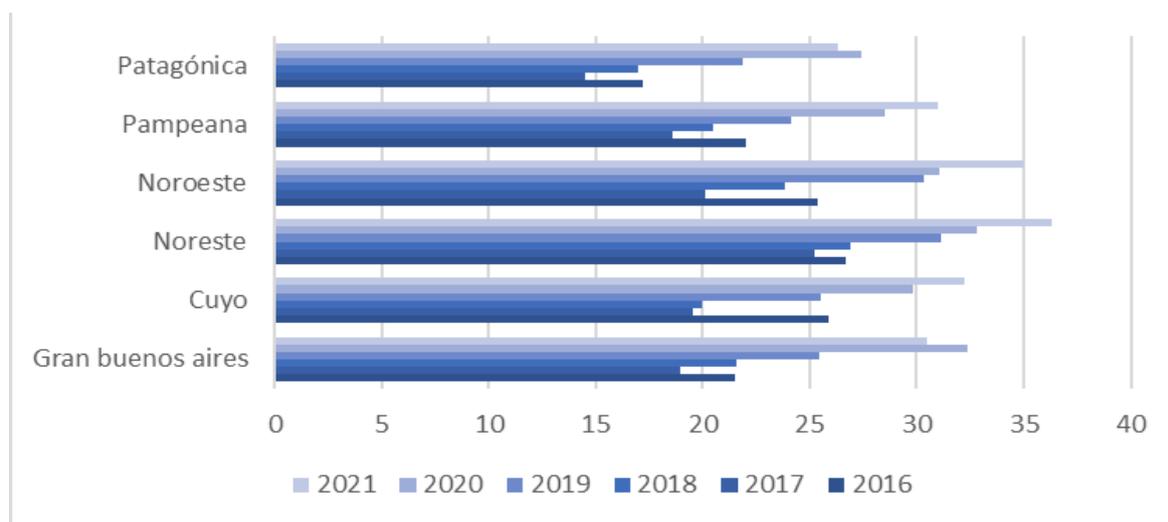
Desafortunadamente, a partir del año 2013 los datos del INDEC fueron discontinuados. Sin embargo, en base a los datos del informe "Serie Bicentenarios (2010-2016)" de la UCA, para el año 2013 a nivel nacional se estima un 27% de pobreza, con una suba del 1.3% con respecto al año anterior. Dicha tendencia alcista se mantuvo y para el año 2014, se registra un 28,3%. Con el cambio de gobierno a finales del 2015, se profundiza y mantiene el estancamiento económico, dando como indicador inicial de la nueva gestión un número cercano a los 29,2% de pobres a nivel nacional (Manzi, Lopez, Liñares y García Vega, 2021).

A partir del primer trimestre de 2016, la medición del INDEC se vuelve a realizar y se registra una concentración para dicho año de los hogares bajo la línea de pobreza en las regiones de Cuyo, NOA y NEA, con valores alrededor del 26% (Gráfico V). Para el año 2017 en todas las regiones los porcentajes bajan considerablemente, siendo la región Noreste la más relegada en dicha caída.

En el año 2019 se registra una fuerte suba generalizada en todas las regiones, que continúa y se profundiza hasta la actualidad. En principio, el aumento del porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza se explica por las turbulencias financieras acontecidas en la segunda mitad del año. Con una fuerte suba en la cotización del dólar estadounidense en la plaza cambiaria local, se produjo una suba abrupta en los precios al consumidor. En este escenario,

tanto el coste de la canasta básica de alimentos, como el valor de la canasta básica total (alimentos y servicios), subieron significativamente (Manzi, López, Liñares y García Vega, 2021). Dicho contexto se profundiza con la emergencia sanitaria a raíz del COVID-19. Como consecuencia de las restricciones a la actividad económica, en todo el país los índices de pobreza aumentaron, en el Gran Buenos Aires se registraron un 30,5% de hogares bajo la línea de pobreza, seguido por la región Noroeste con 31% y el Noreste con 36,3%. Incluso la región Patagónica, volvió a presentar valores cercanos a los del inicio de la década, con 27,4% de los hogares pobres.

Gráfico 12: Porcentaje de hogares bajo la línea de la pobreza 2016-2021



Fuente: elaboración propia en base a los datos de la EPH – INDEC.

Este breve análisis sobre la evolución federal del índice de pobreza nos permite entender que la situación de estancamiento actual se debe a condiciones de marginalidad estructurales, que no fueron saldadas y se profundizan aún más, dejando a regiones enteras de nuestro país despobladas y fuertemente rezagadas en materia económica. Asimismo, la falta de reformas estructurales sostenibles en el tiempo, condicionaron y lo siguen haciendo, el desarrollo productivo y progreso social de ciertas zonas del país. En este sentido, como se mencionó antes, es de suma importancia poder avanzar hacia la concordancia entre la academia y las instituciones responsables, sobre el concepto y la metodología adecuada para medir la pobreza, en vías de contar con diagnósticos apropiados para llevar adelante las políticas públicas.

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

La concentración demográfica es una problemática que afecta a una gran cantidad de países alrededor del mundo. A pesar de las distintas características, ya sea políticas, sociales, geográficas, administrativas, entre otras, la distribución poblacional desigual es una realidad para la mayoría de los estados. En este contexto, los gobiernos optan por diferentes estrategias con el objetivo de revertir la situación, cada una con mayor o menor éxito.

En esta línea, las múltiples posibles “soluciones”, como el traslado de su capital, la existencia de múltiples capitales o incentivos económicos, demuestran que no existe una receta infalible. Por el contrario, estos intentos, con sus aciertos y errores, permiten observar cuáles son las fallas y las políticas a replicar.

Por esta razón, la importancia de los casos internacionales es que sientan precedente para futuras experiencias. Tomando en cuenta las particularidades de cada país, las medidas implementadas pueden servir como hoja de ruta para otros estados, siendo Argentina uno de ellos. De esta manera, con este objetivo en mente, el presente informe se propone estudiar cuatro casos internacionales: Indonesia, México, Brasil y Sudáfrica.

Seleccionados especialmente, estas experiencias representan no solo los resultados de políticas públicas particulares, como es el caso de los últimos tres países, sino también el proceso de elaboración y las instancias por las que atraviesa el estado antes de poner en práctica la medida puntual, como en Indonesia. En consecuencia, brindarán una mirada integral de lo que implica para un país avanzar hacia una desconcentración demográfica.

CASO INDONESIA

En agosto del 2019, el presidente Joko Widodo anunció el efectivo traslado de la ciudad capital Yakarta en la isla de Java a Kalimantan Oriental ubicada en el lado indonesio de la isla de Borneo. Los motivos que empujaron a que la administración nacional tome una decisión de semejante envergadura fueron de diversa índole, pudiendo destacarse consideraciones socioeconómicas, políticas, geográficas y ambientales. En consecuencia, la elección de Kalimantan Oriental como nueva capital se fundamenta en elegir un territorio que no sea foco de desastres naturales, que tenga una infraestructura desarrollada y que se encuentre en el centro geográfico del país.

La República de Indonesia no es el primer país donde se produce una relocalización de la ciudad capital, de hecho, los casos internacionales donde se ha replicado esta política son diversos -Kazakhstan (1997), Malaysia (1999), Myanmar (2005) y South Korea (2005)-, sin embargo, hay algunos que se asemejan considerablemente en los motivos que condujeron al traslado. La experiencia más similar fue la de Nigeria, donde se produjo una reubicación de la capital, de Lagos a Abuja, debido a problemas de tráfico y de superpoblación.

Illman (2015) contribuye a la literatura aparentando una síntesis de los diversos motivos por los que un país puede trasladar su capital. Entre ellos se menciona el desarrollo nacional y regional, problemáticas situadas en la ciudad capital, a fin de reducir los riesgos de conflictos y la decisión del poder ejecutivo. Por su parte, Shimamura y Mizunoya (2020) advierten cinco ejes centrales sobre los que se arguye el traslado de la capital: descongestionar el tráfico; contrarrestar la degradación medioambiental del aire y la contaminación del agua; disminuir la exposición a catástrofes ambientales, aliviará el hundimiento de la tierra causado por el bombeo de agua subterránea; mitigar los niveles de concentración económica y poblacional. Este último motivo nos importa especialmente para el desarrollo de este análisis. En efecto, la relocalización de la capital es una de las formas más innovadoras para alcanzar el desarrollo nacional, y por el otro, que aporta a disminuir las asimetrías entre regiones entre países cuya desigualdad es muy alta.

Resulta preciso denotar que la decisión del gobierno nacional de trasladar su capital desde la isla de Java a Borneo no es una propuesta innovadora puesto que la misma se ha encontrado en la agenda política de administraciones anteriores en búsqueda de centralizar la ubicación de los aparatos gubernamentales puesto que fue Kusno Sosrodihardjo, el primer presidente de la República de Indonesia, quien planteó en la década de 1950 la posibilidad de mover la capital a Kalimantan Central. De esta manera, los problemas urbanísticos de Yakarta –designada como capital nacional desde finales de 1949– han suscitado durante décadas debates sobre la necesidad de trasladar la capital revelando profundas ideas políticas, culturales e históricas. Ahora bien, en vista del colapso medioambiental y desastres naturales ocurridos en las últimas décadas dicho esfuerzo se ha visto acelerado y en caso de concretarse Indonesia se sumaría a la lista de países del Sudeste Asiático que ya sea parcialmente o en su totalidad trasladaron sus capitales por motivos de seguridad nacional o económicos.

Traslado de la Capital: Un Fenómeno Multicausal

Pese a que muchos son los países que verán las consecuencias del cambio climático en el largo plazo, hoy en día existen regiones las cuales perciben los efectos en el corto plazo como sucede en Asia Sudoriental y el Sudeste Asiático –principalmente países como India, Bangladesh, Pakistán y Vietnam–. Numerosas ciudades costeras se enfrentan a un creciente riesgo de inundación por la subida del nivel del mar, no obstante, los países más afectados son aquellos subdesarrollados o en vías de desarrollo esencialmente por la presencia de políticas nacionales, provinciales y/o estatales ineficaces o en su defecto, la falta de políticas que permitan prevenir las amenazas medioambientales. Ante este escenario, la inversión en infraestructura, procedimientos de adaptación y políticas que prevengan este tipo de catástrofes es de vital importancia y ésta no es la excepción de Indonesia.

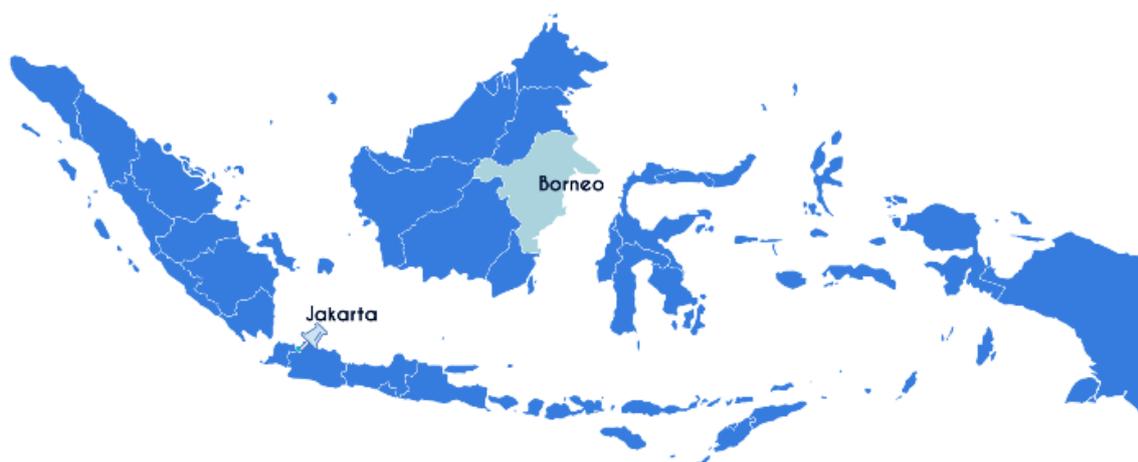
Haciendo especial foco en el caso que aquí nos convoca, Yakarta lleva décadas hundiéndose, no siendo este un problema reciente. El acceso restringido al agua implica que no todos los habitantes cuenten con este recurso básico teniendo que recurrir a otras formas de acceso a la misma. Esto es fundamental para entender el hundimiento de la ciudad puesto que la población recurre a la extracción del agua subterránea para vivir –extracción la cual no se encuentra regulada y constata como un procedimiento ilegal–. Asimismo, pese a que la mayor parte del hundimiento se produce en la costa norte de Java, este fenómeno impacta en el conjunto de la sociedad. Esto se debe a que Yakarta se encuentra ubicada en una llanura pantanosa –siendo un terreno costero bajo– y es atravesada por 13 ríos los cuales tienen una tendencia a desbordarse como consecuencia de las precipitaciones estacionales extremas, tornando inevitables las inundaciones. De esta manera, la extracción del agua no regulada por mecanismos estatales o privados sumado al progresivo aumento del nivel del mar y el desbordamiento de los ríos potencian en conjunto el hundimiento de la ciudad.

Asimismo, la continua urbanización y el rápido crecimiento poblacional es otra arista importante en la ecuación. Yakarta es una de las ciudades más densamente pobladas del mundo en donde la rápida urbanización a la que se ve expuesta contribuye a aumentar la exposición de la población y su vulnerabilidad ante las catástrofes naturales, provocando cada año constantes desplazamientos internos (IDPs). Por otro lado, el desarrollo de Yakarta como capital repercute en un desarrollo económico ampliamente centralizado, generando como consecuencia directa la centralización de la economía nacional. Si bien se hablará de

esto en mayor profundidad más adelante, esta situación ha provocado que cada vez sean más los ciudadanos de diversas regiones del país que se concentran en la capital esperando mejorar su pasar económico y provocando como consecuencia directa una elevada urbanización que desemboca en múltiples problemas demográficos. Es por esto que, a través del traslado de la capital se aspira a desconcentrar no solo la economía permitiendo la construcción de economías de escala, sino la concentración demográfica de la población aumentando las oportunidades de empleo en otras islas no tan desarrolladas hasta el momento.

El impacto social de trasladar la capital hacia otra región se ha visto en otras naciones que optaron por esta vía. Por ejemplo, cuando Brasil trasladó el aparato gubernamental de Río de Janeiro a Brasilia, dicho proceso desembocó en una crisis de hiperinflación. Por otro lado, Myanmar es un claro ejemplo regional, puesto que trasladó el gobierno de Yangon a Naypyidaw, no consiguiendo un notorio desplazamiento demográfico o, a nivel poblacional de residentes. Así, ambos casos de estudio encarnan preocupaciones que el gobierno nacional de Indonesia debe considerar minuciosamente si aspira a un traslado exitoso de la capital; por un lado, evitar que los residentes se queden en Yakarta perpetrando la superpoblación, y, por otro lado, asegurarse que el gobierno cuente con los recursos y la financiación necesaria para la respectiva construcción de la capital en Kalimantan Oriental.

Mapa 1: Territorio Nacional de la República de Indonesia



Fuente: Elaboración propia

Desplazamientos Forzados y Movilidad Interna

El que Indonesia se ubique en el Cinturón de Fuego del Pacífico, en la intersección de tres placas tectónicas hace que el país sea propenso a numerosas catástrofes naturales –como, por ejemplo, terremotos y tsunamis– que, sumado a la temporada anual de monzones, repercute en la vivencia de los habitantes por las fuertes inundaciones y desprendimientos de tierras. En efecto, de acuerdo al Centro de Seguimiento de los Desplazamientos Internos (IDMC) Indonesia posee uno de los niveles más altos de desplazamientos internos asociados a desastres naturales y pese a contar con una buena gestión de las mismas, existen comunidades que cuentan con poca capacidad de reacción siendo éstos los más

perjudicados. De hecho, a principios de 2020, más de 400.000 residentes fueron desplazados y más de 60 muertes se atribuyeron a las inundaciones extremas (IDMC, 2020).

Ahora bien, las catástrofes naturales no constituyen la única razón por la que existe una mayor concentración demográfica en determinados puntos del país como Yakarta, Bekasi, Surabaya y Bandung (ver tabla 1 y 2) siendo la salida laboral y las necesidades económicas por parte de la población el principal impulsor de dicho dinamismo.

Tabla 3: Crecimiento demográfico de las ciudades más pobladas 1980-2020. Indonesia.

Indonesia	1980		1990		2000		2010		2020	
	Nom	%	Nom	%	No,	%	Nom	%	Nom	%
Yakarta	5.984.256	4,06%	8.174.756	4,51%	8.389.759	3,96%	9.625.579	3,99%	10.770.487	3,94%
Bekasi	240.060	0,16%	624.034	0,34%	1.622.334	0,76%	2.349.367	0,97%	3.394.273	1,24%
Surabaya	2.008.335	1,36%	2.467.089	1,36%	2.610.519	1,23%	2.768.225	1,14%	2.944.403	1,08%
Bandung	1.452.150	0,98%	2.035.262	1,12%	2.138.133	1,01%	2.397.718	0,99%	2.580.191	0,94%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de BPS y United Nations University (<https://www.bps.go.id/> y <https://unu.edu/>)

Así como la población de Indonesia fue creciendo exponencialmente en las últimas décadas (ver tabla 3), resulta preciso observar que dicho crecimiento se concentró en las principales urbes del país y no fue desconcentrándose puesto que Indonesia se encuentra compuesta por 17.000 islas, muchas de las cuales no se han poblado aún. Por su parte, la isla de Java concentra el 57% de los casi 270 millones de habitantes del país y para el 2019, casi el 56% de la población nacional residía en zonas urbanas (BPS, 2020). Así, se espera que el traslado de la capital a la isla de Borneo contribuya a extender las actividades económicas fuera de la isla de Java y ayude a reducir la diferencia de ingresos con el resto de la nación (World Population Review, 2019).

Tabla 4: Crecimiento Demográfico Neto a Nivel País 1980-2020. Indonesia.

	1980	1990	2000	2010	2020
Indonesia	147.447.836	181.413.402	211.513.823	241.834.215	273.523.615

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de BPS y United Nations University (<https://www.bps.go.id/> y <https://unu.edu/>)

Contexto Económico: El Problema de la Desigualdad Regional

Indonesia es la mayor economía del sudeste asiático, con un PIB per cápita de 3.869 dólares (Word Bank, 2020) y con una población de 269.6 millones de personas (OECD, 2020) es uno de los países más poblados del mundo. Es un país extenso y heterogéneo, que ha

experimentado una notable expansión económica en los últimos veinte años que se reflejó tanto en la inversión recibida como en los niveles de demanda interna producto de una creciente clase consumidora. Su tamaño, recursos -materias primas y bosques tropicales- y crecimiento potencial hacen de Indonesia un mercado emergente de elevado atractivo (Alcaide Arranz, 2020). Sin embargo, Indonesia tiene aún un 10.4% de la población bajo la pobreza (World Bank, 2021)

Estudios recientes concluyen que una de las problemáticas principales que enfrenta Indonesia es la desigualdad regional (OECD, 2013; Sihombing, 2019) producto de las asimetrías entre el lado occidental del país -considerado como desarrollado y próspero- y la parte oriental -idéntica a una región en vías de desarrollo-. Estas disparidades se han visto agravadas a raíz de la disposición geográfica del país: la expansión de islas dispersas ha devenido en la existencia de pueblos sin acceso a servicios básicos ni ayuda estatal. En palabras de Pavez Rosales (2016) “mientras ciudades como Jakarta se consolidan como polos de desarrollo y centro del país, sus periferias combaten contra la miseria”

En este sentido, la principal política del gobierno nacional para aminorar la brecha entre las áreas urbanas y rurales ha sido la descentralización. Este proceso que tuvo sus inicios en el año 2001, transfirió a los gobiernos locales la toma de decisiones en conjunto a los recursos financieros para la prestación de servicios, entre los cuales se encuentra la infraestructura de transportes. De allí que, uno de los pilares principales del Plan Maestro 2011-2025 para la Aceleración y Expansión del Desarrollo Económico de Indonesia (MP3EI) sea el fortalecimiento de la conectividad nacional: la provisión de infraestructura permitirá la conectividad y, al reducir los costos de transporte y logística, mejorará la competitividad del producto y acelerará el crecimiento económico.

Una parte sustancial del MP3EI es el desarrollo de corredores económicos basados en los potenciales de cada región del país. MP3EI tiene como objetivo abordar las disparidades regionales en infraestructura y garantizar la conectividad entre los distintos corredores económicos a través de un sistema integrado de logística nacional, transporte y comunicación e información (ASEAN, 2015). Para ello se han identificado seis corredores económicos:

Tabla 5: Actividad estratégica de cada corredor económico

Corredor	Actividad estratégica
Sumatra	Centro de Producción y Procesamiento de Recursos Naturales y Reservas de energía de la nación
Java	Impulsor de la industria nacional y la prestación de servicios
Kalimantan	Centro de Producción y Procesamiento de Minería y Energía Nacional

Sulawesi	Centro de producción y procesamiento de productos agrícolas nacionales, plantaciones, pesca, petróleo, gas y minería
Bali-Nusa Tenggara	Puerta de entrada para el turismo y el apoyo alimentario nacional
Papua - Moluccas	Centro para el Desarrollo de Alimentos, Pesca, Energía, y Minería Nacional

Fuente: elaboración propia.

Preocupaciones sobre el traslado de la capital y problemas emergentes

Ciertamente, la idea de relocalizar la ciudad capital para mitigar conflictos no es innovadora encontrándose en la agenda política desde 1957. De acuerdo con la Agencia de Planificación del Desarrollo del país (Bappenas) el traslado de la capital se ha incluido en el Plan Nacional de Desarrollo 2020-2024. De efectivamente llevarse a cabo e implementarse, el caso indonesio sería uno de los primeros proyectos de reubicación de la capital nacional consecuencia de la crisis del cambio climático. De esta manera, resulta imperante observar que, a menos que se lleve a cabo una transición multidisciplinar y sostenible, el establecimiento de la nueva capital en Kalimantan Oriental podría conllevar un impacto negativo para la biodiversidad y el medio ambiente no sólo a nivel provincial sino a nivel nacional. Así, La nueva ciudad capital se instalaría en terrenos estatales cerca de los centros urbanos de Balikpapan y Samarinda lo cual ha despertado la preocupación de múltiples ONGs –tales como Greenpeace– las cuales se han expedido respecto al impacto ambiental negativo que dicha obra de infraestructura implicaría.

Empero llevar a cabo este traslado no ofrecerá una solución ni a los problemas climáticos, ni a la desigualdad entre regiones, ni mucho menos reducirá la sobrepoblación que habita hoy día en Yakarta. De esta manera y a partir de lo analizado anteriormente, más que trasladar el Congreso y el aparato estatal, comprendemos que una política de descentralización integrada y complementaria al desarrollo de corredores económicos basados en los potenciales de cada región del país, resultará más fructífero en términos de aprovechamiento de recursos.

CASO MÉXICO

En la región latinoamericana, dado que el desarrollo urbano no ha logrado superar sus problemas de pobreza y desigualdad, sí se ha avanzado en tratar de darles solución a través de la descentralización y/o la desconcentración, elementos que parecen ser fundamentales para hacer frente a esta problemática (CEPAL, 2002). Está demostrado que “un proceso inducido y efectivo de desconcentración urbana en la región tendría muy probablemente efectos directos en la disminución de las desigualdades socioeconómicas” (Cortez Yacila, 2020). No obstante, en América Latina este proceso no es tan dinámico, por lo que en vez de

pensarse en una desconcentración o desmetropolización, para algunos autores es entendido como una redistribución regional menos concentradora (CEPAL, 2002). De todas maneras, las políticas de esta índole se han ido implementando en las últimas décadas logrando en la región -en menor o mayor medida- una desconcentración urbana hacia ciudades medias.

México es uno de los países que se ha enfrentado a la desconcentración demográfica a partir de la difusión de la urbanización en coronas territoriales que envuelven el núcleo central o ciudad tradicional (Isern y Ibarz, 2002). Estos procesos en el presente país se llevaron a cabo en varias de sus ciudades, desde Ciudad de México y Guadalajara, hasta Monterrey, generando no sólo un desplazamiento urbano, sino también una generación de empleo en las poblaciones medias. En este caso en particular, como así también en otros países de la región -como Chile- lo que promueve la desconcentración demográfica parte, más que nada, de políticas de reestructuración productiva sobre el proceso de descentralización de la actividad económica (da Cunha, y Rodríguez Vignoli, 2009). Cabe mencionar que, en el presente caso, a pesar de que continúa habiendo una gran concentración demográfica en las grandes ciudades, se observa una tendencia hacia crecimientos regionales, lo que implica una desconcentración lenta, pero relativa.

Contexto económico: el problema de la desigualdad regional

México se encuentra entre las quince economías más grandes del mundo y, con un PBI per cápita de 8.404 dólares, es la segunda de América Latina. Si bien el país tiene instituciones macroeconómicas sólidas, durante las últimas tres décadas, México ha tenido un desempeño por debajo de lo esperado en términos de crecimiento, inclusión y reducción de la pobreza en comparación con países similares.

Como la mayoría de países donde el territorio se organiza de acuerdo a un régimen federal, las disparidades entre regiones son estructurales e históricas. México, al igual que la mayoría de los países federales presenta diversos grados de desarrollo hacia el interior de su territorio, realidad que sin duda está relacionada con cuestiones históricas, económicas, políticas y sociales.

Las asimetrías regionales en cuanto a ingreso, pobreza, desigualdad y desarrollo humano son significativas entre los Estados del país. Para Merchand Rojas (2014) estas disparidades tienden a profundizarse cada vez más por la ausencia de una política de desarrollo regional que contemple una estrategia integral orientada a corregirlas. Entre los determinantes de esta desigualdad, el territorio se enmarca como un elemento clave: la diferencia de posibilidades que habilita vivir en uno u otro estado mexicano es abismal en términos de oportunidades de empleo, ingreso monetario, acceso a los servicios de salud y educación, entre otros.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), encargado de medir la pobreza en México, evaluó para el período 2008-2018 el grado de polarización social, el cual aporta información sobre la desigualdad social mediante la identificación de diferencias en "las condiciones de vida, la provisión de infraestructura física y los niveles educativos y de ingreso entre la población que vive en un mismo municipio o entidad" (Coneval, 2020, p. 55). Los resultados de 2008 comparados con los de 2018 son ilustrativos de la situación que atraviesa el país: en 2008, el 3% de la población residía en una entidad polarizada, índice que aumentó a un 14.5% en 2018.

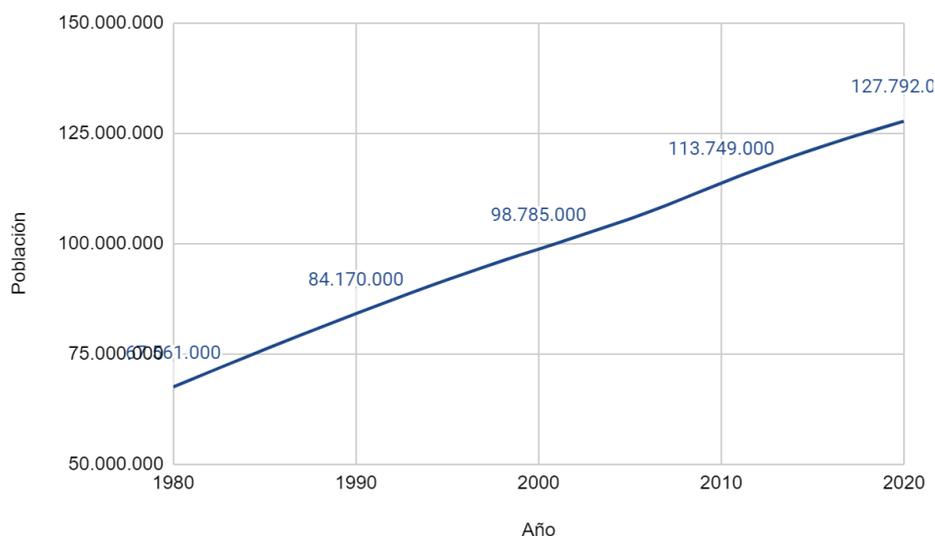
Por su parte, Novelo Urdanivia (2020) señaló también que uno de los indicadores que ilustra la situación desigual es la falta de movilidad social en la mayoría de los estados y municipios: “quien nace en un hogar y en un municipio pobres, por lo general, no experimentará modificación significativa a lo largo de su vida; si hay alguna, la transición es al grupo de pobreza más cercano” (p.30). Urdanivia (2020) añade que las políticas fiscales implementadas por el gobierno durante el año 2013 y los esfuerzos por disminuir los niveles de pobreza en su expresión multidimensional no han resultado exitosos, entre otras razones, “por ineficiencia de la política pública, por una distribución del esfuerzo productivo nacional que favorece a los sectores sociales con mayor poder económico “(p. 30). A esto se suma, la falta de una política regional que estimule el desarrollo interno y la reducción de la inversión pública en infraestructura que fomente la actividad económica regional.

La población en México

México, en la actualidad, es un país que cuenta con 126,014,024 habitantes. Según los datos del Censo de Población y Vivienda que se dieron a conocer en enero de 2021 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de esta población 61.47 millones son hombres (48.77%) y 64.54 millones son mujeres (51.23%). Esto implica una de las mayores poblaciones de América Latina, teniendo en cuenta que el tamaño del territorio de México tiene una superficie territorial de 1,960,189 km², ubicándose en uno de los territorios más extensos del continente americano después de Canadá, Estados Unidos, Brasil, Argentina y Groenlandia (Banco Mundial, 2021).

El relevamiento de este último censo ha revelado dos cuestiones: por un lado, que la población se ha incrementado velozmente, en un promedio de aproximadamente un 50% desde la década del 80 y, por otro lado, que existe una concentración demográfica heterogénea (Ver Gráfico 1). Mientras en algunos estados hay gran concentración de habitantes, en otros -principalmente en los estados del Sur-sureste- existe una dispersión poblacional. Entre las ciudades con mayores niveles de habitantes se encuentra Estado de México (16.99 millones), Ciudad de México (9.20 millones), Jalisco (8.34 millones) y Veracruz (8.062 millones). Mientras los estados con menor población son Colima (731.391), Bajos Estados del Sur (798.447) y Campeche (928,368).

Gráfico 13. Crecimiento Demográfico en México. Total, País. 1980-2020



Fuente: Elaboración Propia a partir de los datos obtenidos del Censo de Población y Viviendo 2020 del INEGI.
[\(https://www.inegi.org.mx/\)](https://www.inegi.org.mx/)

Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda

Durante 1978 a 1981 México tenía como reto planificar bien y con hartos recursos, por lo tanto, cuando se hablaba de la desconcentración urbana, las propuestas referían a grandes inversiones en polos de desarrollo como, por ejemplo, las zonas industriales, y petroleras, como así también en polos turísticos. De esta manera, el Estado mexicano asumió un rol planificador el cual se expandió con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, lo que implicó un efecto contrario al planeado, es decir, una centralización de funciones, en vez de una descentralización del Estado que acompañe a la desconcentración urbana. No obstante, a partir de la crisis del petróleo, el contexto se modificó y las inversiones estatales disminuyeron, convirtiendo la planificación en una medida para hacer frente a la adversidad. Es entonces, que la desconcentración urbana se volvió una necesidad para "(...) hacer frente a las crecientes "deseconomías" que representan la concentración del desarrollo en las grandes zonas metropolitanas, especialmente la de la Ciudad de México" (Connoly, 1989). En este sentido, fue imperante la desconcentración para disminuir los gastos debido a que la Ciudad había crecido más de lo económicamente rentable en términos de cobertura de necesidades poblacionales. El Departamento del Distrito Federal de México había invertido obras hidráulicas y del Metro y programas urbanos, por lo que existía un convencimiento estatal de que era un gran costo la concentración en la zona metropolitana de la Ciudad de México y, por añadidura, las de Guadalajara y Monterrey.

El *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda* de 1984 conforme a lo establecido en la Ley de Planeación y a partir de las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo, contaba entre sus planteamientos "apoyar la política de descentralización de la vida nacional, avanzar hacia una sociedad más igualitaria, mejorar la calidad de vida, y apoyar los esfuerzos nacionales para el desarrollo, el empleo y el combate a la inflación" (Secretaría de Gobernación, 1984). Asimismo, se planteó llevar políticas de solución de problemáticas territoriales de ordenamiento urbano, vivienda y servicios públicos. Todo esto poniendo atención tanto al sector público -en sus tres niveles de gobierno- como a los sectores privado y social. Para ello, en un primer momento, se elaboró un diagnóstico y análisis sobre la problemática del desarrollo urbano y la vivienda que enfrentaba el país, destacando los

aspectos estructurales y coyunturales que potenciaban los problemas territoriales de excesiva dispersión, concentración, y desigualdades regionales. Así, se elaboraron objetivos vinculados a mejorar los niveles de vida de la población con una atención preferente a los grupos sociales más postergados. De este modo, la estrategia del Plan se basó en lograr principalmente el desarrollo social integral, "(...)mediante acciones orientadas al crecimiento ordenado del sistema urbano y de los centros de población que lo conforman" (Secretaría de Gobernación, 1984). Esto significó elevar la calidad de vida y consolidar una base material eficiente para lograr el desarrollo económico.

La puesta en marcha

La propuesta de modificar la ocupación del territorio en pos de paliar los elevados costos económicos y sociales de la contracción urbana, implicó el apoyo a políticas de descentralización. Esto es la implementación de un sistema jerárquico de ciudades para la prestación de servicios, además del desarrollo de las ciudades medias y de las zonas rurales que presenten desigualdad social. Esta visión hace hincapié en desconcentrar la urbanización a las ciudades medias que han sido descuidadas, más que a urbanizar nuevos polos como se ha implementado en otros procesos de desconcentración.

Hacia 1980, como parte de la estrategia de lograr una desconcentración y un desarrollo de las ciudades medias, una de las medidas tomadas fue la descentralización de la gestión y administración de los servicios de agua potable y alcantarillado, reorientándose el desarrollo urbano. En este sentido, se establecieron como objetivo 22 ciudades medias, de las cuales, desde el punto de vista de la especialización y de acuerdo a la clasificación de la estrategia industrial, 5 son centros motores para la desconcentración industrial; 4 para la exportación; 6 para el impulso industrial selectivo; 3 para el impulso regional, y 4 puertos industriales (Secretaría de Gobernación, 1984). En estas ciudades, la máxima prioridad era completar todo el proceso jurídico de la planeación del desarrollo urbano, aprovechando la capacidad instalada de los parques industriales existentes y promoviendo construcciones en áreas cuando fuese necesario y, sobre todo, posible. Así también, fue fundamental la creación de centros recreativos, educacionales y de salud en todos los niveles, y la promoción de infraestructura hidráulica, vialidad y el control de la contaminación.

Durante este periodo cinco ciudades medias elegidas para el impulso industrial lograron aumentar con gran éxito su tasa media de crecimiento anual (5%), entre ellas Tuxtla Gutiérrez y Coatzacoalcos. Asimismo, durante ese período la desconcentración urbana se dirigió a las zonas petroleras y a ciudades que percibieron grandes inversiones de nuevas industrias. Este es el caso de las ciudades de Culiacán, Saltillo y Aguascalientes. En efecto, el desarrollo de estas ciudades implicó erogaciones tanto públicas como privadas para llevar a cabo las actividades planteadas en el Proyecto. Por otra parte, también hubo una fuerte inversión en el fomento turístico con el fin de lograr un desarrollo de ciudades medias como Acapulco, aunque en este sentido no se buscó un asentamiento, sino un desplazamiento de la concentración demográfica de manera dinámica (Connolly, 1989).

Cabe mencionar que, si bien la política de México tuvo buenos resultados y cumplió con parte de sus objetivos planteados, se enfrentó a limitaciones debido al contexto del momento reflejada en una crisis económica. En efecto, esto atentó contra el cumplimiento de algunas de las metas fijadas vinculadas a la creación de viviendas, sobre todo por la inflación y el enorme aumento de los precios de la construcción, que ha sido muchísimo mayor que el de

los salarios (Schteingart, 1989). No obstante, el Plan se ha constituido en un factor estimulante de cambios y de una mayor atención al problema de la vivienda en el país y se han registrado altas tasas de crecimiento durante el período estudiado en adelante, entre ellas en las ciudades más dinámicas: Tuxtla Gutiérrez y Coatzacoalcos. Asimismo, las ciudades y áreas más pobladas de la década de los 80, a pesar de su crecimiento poblacional, han disminuido la concentración, reduciendo el porcentaje que representa la población de estas ciudades -Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey- en relación al total de la población nacional.

Tabla 6. Crecimiento Demográfico de las Ciudades más Pobladas 1980-2020. México.

	1980		1990		2000		2010		2020	
	Nom	%	Nom	%	Nom	%	Nom	%	Nom	%
Ciudad de México	13.354.000	0,20 %	8.235.744	0,10 %	8.605.239	0,09 %	8.851.080	0,08 %	9.209.944	0,07 %
Guadalajara	2.193.000	0,03 %	2.870.417	0,03 %	3.458.667	0,04 %	4.319.470	0,04 %	5.268.642	0,04 %
Monterrey	1.988.000	0,03 %	1.069.238,00	0,01 %	1.110.997	0,01 %	1.135.550	0,01 %	1.142.994	0,01 %

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de INEGI (<https://www.inegi.org.mx/>)

Nota: el porcentaje (%) refiere al porcentaje que representa la cantidad de población de cada ciudad en el porcentaje total de la población del país.

Mapa 2. Mapa del Territorio Nacional de México



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de INEGI (<https://www.inegi.org.mx/>)

México es uno de los países que ha logrado la desconcentración hacia ciudades medias que fueron objetivos de su Plan de 1984 -y hacia ciudades no establecidas en él- aún con las limitaciones coyunturales a las cuales se ha enfrentado. Sin embargo, para que las ciudades medias no se enfrenten a crecimientos acelerados que las conviertan automáticamente en

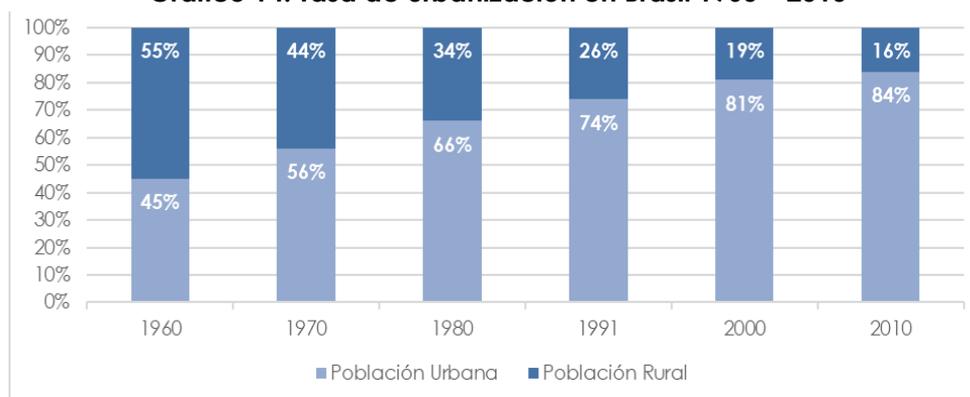
ciudades metropolitanas, es necesario ampliar la redistribución poblacional, sobre todo con políticas a largo plazo. Esto se vincula especialmente a la velocidad de crecimiento urbano - fenómeno a nivel mundial- que no alcanza a disminuir en períodos breves, lo que mantiene la concentración urbana en plazos extensos. En efecto, es imperante no demorar en implementar programas y políticas de procesos de desconcentración, especialmente para desarrollar áreas que se encuentren alejadas de las ciudades con gran porcentaje de población. Esto no es posible sin la intervención estatal y la descentralización de funciones estratégicas para brindar autonomía a otros niveles territoriales de gobierno que permitan enfrentar la disparidad habitacional regional.

CASO BRASIL

La historia demográfica de Brasil está caracterizada por una variedad de flujos migratorios internos. La alta concentración de población alrededor de los centros industriales y grandes plantaciones rurales fue el común denominador en los estados del centro-norte y sudeste en los primeros años de la República Vieja (Love, 1993). Para examinar los flujos migratorios se tiene que observar la geografía del desarrollo económico a lo largo de los años. Las plantaciones predominantes en su respectivo período condicionaron la concentración de la población en una determinada región: el caucho en Amazonas, el azúcar en Pernambuco, el cacao en Bahía y por último el café en el sudeste. A principios del siglo XX los estados de Sao Paulo y Minas Gerais eran los más poderosos y autónomos económicamente gracias a la producción cafetalera y ganadera. Las oligarquías de dichos estados, que influían directamente en la dirección económica y política nacional, terminaron por concentrar las áreas de desarrollo industrial y financiero en el sudeste del país.

Los flujos migratorios internos en Brasil comenzaron por factores económicos, de sectores rurales a sectores urbanizados en la búsqueda de mejores condiciones de vida. Un primer flujo significativo fue la migración nordestina hacia el centro-sur del país después de la Segunda Guerra Mundial. Este primer movimiento estuvo marcado por el éxodo rural hacia las zonas industriales que estaban surgiendo por el proceso de sustitución de importaciones. No obstante, la tasa de urbanización en 1960 era relativamente baja: solo un 45% vivía en zonas urbanas en comparación con otros países de la región como Argentina: 73% y Chile: 67% (Banco Mundial e IBGE, 2020).

Gráfico 14: Tasa de urbanización en Brasil 1960 – 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de censos históricos del IBGE.

Mapa 3: Evolución de los flujos migratorios en Brasil 1950-1980

Primer flujo migratorio rural-urbano de 1950. Fuente: Elaboración propia a partir de (Farías, Cruz y Geovaní, 2019)

Segundo flujo migratorio rural-urbano de 1960. Fuente: Elaboración propia a partir de (Farías, Cruz y Geovaní, 2019)

Tercer flujo migratorio rural-urbano de 1980. Fuente: Elaboración propia a partir de (Farías, Cruz y Geovaní, 2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de (Farías, Cruz y Geovaní, 2019)

A partir de la década de los sesenta comienza la transición demográfica en Brasil con un crecimiento en la población urbana de aproximadamente 1% anual. Una de las formas para solucionar la concentración demográfica en el sudeste del país fue la construcción de Brasilia como nueva capital del Estado y la formación de un Distrito Federal como entidad autónoma. La ciudad surgió como una idea igualitarista tanto en el sentido social como en el administrativo para no favorecer a una región sobre otra, según el gobierno del entonces presidente de Brasil Juscelino Kubitschek.

En el segundo flujo migratorio de 1960 se promovió la movilización de sectores rurales adyacentes a la nueva capital, coloquialmente conocidos como *candangos*. Según la Companhia de Planejamento do Distrito Federal los primeros migrantes a Brasilia provinieron en un 18% de Minas Gerais y Goiás, en 10,1% de Bahía y en 9,3% de Ceará, impulsados principalmente por la búsqueda de empleo y el traslado de las instituciones del Estado. No obstante, el intento de desconcentración demográfica no cumplió las expectativas de sus impulsores a largo plazo.

Aunque la población del Distrito Federal ha ido en constante crecimiento desde su fundación como se evidencia en la siguiente tabla, para el año 2010, solo los estados de Rio de Janeiro y Sao Paulo reúnen a casi el 30% de la población cuando cubren el 3,43% del territorio nacional. (IBGE, 2010).

Tabla 7: Evolución de la población del Distrito Federal. Período 1980-2010

Año	Población del Distrito Federal	% de la población nacional
1960	140.165	0,19
1970	537.492	0,56
1980	1.176.935	0,97
1990	1.601.094	1,07
2000	2.051.146	1,17
2010	2.606.885	1,3

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Senado Federal.

Tal y como se evidencia en el tercer flujo migratorio y la densidad demográfica actual de Brasil, los estados del sudeste que predominantemente han influido en la actividad económica continúan concentrando los grandes asentamientos urbanos y a su vez son el destino principal de las migraciones internas y nordestinas.

Desigualdad social y desarrollo urbano

Según los hallazgos de la CEPAL en su Índice de Desarrollo Regional, los niveles más altos de desarrollo relativo se encuentran en las áreas metropolitanas y altamente urbanizadas. Así pues, existe “una relación positiva entre el grado de urbanización y el desarrollo socioeconómico, lo que constituye un indicador de los efectos beneficiosos para las condiciones de vida de la población que trae aparejados el proceso de urbanización.” (CEPAL, 2017)

El rápido crecimiento urbano que experimentó Brasil en el siglo XX trajo consigo importantes desigualdades tanto entre estados como en las ciudades. A nivel estadual el sudeste (Sao Paulo, Espírito Santo, Rio de Janeiro y Minas Gerais) tuvo tasas de urbanización más aceleradas: 57% en 1960, 72,68% en 1970, 82,81% en 1980 y 88,02% en 1991; en concordancia con la expansión de su actividad económica puesto que concentra el 55% del PIB nacional. Por el contrario, en la región nordeste (Bahía, Pernambuco, Ceará, Maranhao, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Sergipe y Piauí) la urbanización tuvo un ritmo considerablemente menor: 33,89% en 1960, 41,81% en 1970, 50,46% en 1980 y 60,65% en 1991; al mismo tiempo que solo concentra el 13,6% del PIB nacional.

A nivel municipal por la falta de una planificación urbana ante la migración rural y una política económica dirigida a la desconcentración se propició la construcción de favelas, generalmente hacinadas, en las grandes ciudades. En Rio de Janeiro, según el último censo realizado (2010), el 22% de su población vive en este tipo de asentamientos irregulares y en la región metropolitana representan el 14,4% de la población. En la ciudad de Sao Paulo la situación es similar, tanto en el municipio como en la región metropolitana el 11% de la población vive en favelas. Cabe destacar que los coeficientes de Gini para medir la desigualdad de ambas ciudades y el Distrito Federal se encuentran entre los más altos del continente sudamericano: 0,67 para Brasilia, 0,58 para Rio y 0,55 para Sao Paulo. (CEPAL, 2017)

Tabla 8: Evolución de la población de las principales ciudades de Brasil. Período 1980-2010

	1980		1990		2000		2010	
	Nom	%	Nom	%	Nom	%	Nom	%
Región Metropolitana de Sao Paulo	12.575.655	10,41%	15.452.537	10,37%	17.878.703	10,22%	23.456.826	11,98%
Región Metropolitana de Río de Janeiro	8,021,981	6,64	9,748,161	6,54%	14.382.106	8,22%	15.989.929	8,17%
Región Metropolitana de Salvador de Bahía	1,847,806	1,53	2,523,911	1,69%	3,071,067	1,75%	3,576,426	1,82%

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Senado Federal.

Consecuencias del traslado de la capital

En los primeros años de la década del sesenta Brasil incurrió en una política de traslado de capital. Brasilia, la nueva capital, fue construida especialmente con este fin. Para mediados del siglo XX Río de Janeiro era la capital brasileña, este orden de cosas cambiaría con la llegada a la presidencia en 1956 de Juscelino Kubistchek. De un notorio perfil desarrollista, el nuevo jefe de Estado configuró un proyecto que abarcaba la creación de una nueva capital alejada de la costa, con el objetivo de lograr una mayor integración geográfica del país—proyecto concretado en 1960 (Amicci, 2012).

La concreción de este caso de traslado de la capital es indisociable de la positiva coyuntura política y económica por entonces reinante en Brasil (convivían un PBI en aumento -del 8% en 1957 y 1958-, con una mayoría parlamentaria oficialista). Las políticas de deslocalización geográfica de esta magnitud conllevan una transformación radical de un estado y requieren, en consecuencia, de una administración sólida en términos de recursos que sea capaz de llevarlo a cabo (Sabatto & Doberti, 2020).

Con respecto a sus resultados, como argumenta Amicci (2012), si bien el Distrito Federal de Brasilia no devino en una redistribución profunda de la población y la economía del Brasil (al punto que, por ejemplo, actualmente Brasilia es la tercera ciudad más poblada de Brasil, luego de San Pablo y Río de Janeiro, cuyo Área Metropolitana acoge a casi el 6% de la población brasileña (Sabatto & Doberti, 2020: p.24)), el traslado capitalino alentó el crecimiento de la región céntrica, contraposición de la tradicional hegemonía atlántica.

La nueva Capital Federal constituyó el epicentro de las inversiones extranjeras directas que arribaban a Brasil en concepto de la tan ansiada modernización productiva del país. En efecto, el proyecto desarrollista cifraba en la incipiente Brasilia la posibilidad de erigir un

núcleo industrial (que priorizara los sectores de transporte, energía y siderurgia) en el corazón geográfico del país.

En segundo lugar, la economía brasileña experimentó hacia fines del siglo pasado un proceso de estabilización macroeconómica del cual una serie de reformas económicas es indisociable. Si bien podría hacerse mención, por ejemplo, de los beneficios en esta materia que la Constitución de 1988 o el Plan Real de 1994 trajeron consigo, hay un caso ineludible cuya injerencia en los procesos de desarrollo subnacional es altamente ilustrativa: la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF).

Adoptada en mayo del año 2000, la LRF permitió dar por tierra con uno de los problemas estructurales que signaba a la economía brasileña: las deudas estatales. La discusión federativa en torno a este problema tuvo como histórico corolario la consolidación de un sistema de relaciones intergubernamentales que excluía de la coordinación nacional a aquellos estados con mayores niveles de deuda pública (en tanto esta había sido la herramienta a la cual los gobiernos subnacionales recurrieron para financiar sus políticas).

No obstante, la cuestión no pasaba por el propio endeudamiento. Más bien, los elevados niveles de deuda pública de los estados fueron un problema en la medida en que erosionaban al sistema político nacional: "Los gobernantes usaron las herramientas de política económica para lograr mantener la legitimidad de sus mandatos, [y] para forzar a las otras esferas de gobierno a seguir políticas establecidas a priori sin el consentimiento de estas" (Ángel, 2013: p.85).

¿Qué estipula la LRF? Por un lado, que todo nuevo endeudamiento queda supeditado a la aprobación tanto del banco central, como también del Senado. Por el otro, que, dada la estipulación de niveles máximos de endeudamiento, la violación de esos techos puede traducirse en multas hasta del 30% del salario anual de la entidad responsable, en la impugnación de gobernadores e incluso en penas privativas de la libertad cuando se trate del mandato relativo a los años electorales (Shah, 2011).

Y fue gracias a estos nuevos esquemas fiscales impuestos por la Ley de Responsabilidad Fiscal que se abrió la posibilidad de que las relaciones intergubernamentales comenzaran a ser pensadas en términos de políticas públicas y de la participación activa de cada uno de los niveles de gobierno (Ángel, 2013: p.86). Es decir, la LRF dispuso un marco de relaciones federativas ciertamente más inclusivas, donde priman el fortalecimiento de las asociaciones entre los niveles de gobierno, y en consecuencia esquemas de desarrollo regional horizontales y sustentables.

En tercer y último lugar, el caso brasileño constituye una experiencia paradigmática en lo que respecta a la recomposición de redes de producción de riqueza en ciudades-región no capitalinas. En tales casos, preponderan los esfuerzos por la conformación de un tejido productivo que englobe a distintos sectores económicos, orientado a partir de un fin de desarrollo económico particular. Resaltan los casos de Rio de Janeiro, en su unión del sector público, el sector privado y la ciudadanía en torno a acciones orientadas a hacer frente al decaimiento urbano; el análogo pacto llevado a cabo en Curitiba con el fin de concretar la industrialización rápida; y también el pacto conocido bajo el nombre de "Región ABC" entre las municipalidades autónomas de São Paulo, el cual "constituye otro ejemplo de un esfuerzo de colaboración entre organismos públicos, privados, sindicatos y ciudadanos que actúan de manera relativamente concertada" (Campbell, 2010: p.32).

Asimismo, Brasil encarna un caso ejemplar de desarrollo de Sistemas Regionales de Innovación (SRI)--que no son sino "la infraestructura institucional de apoyo a la innovación y su difusión que se desarrolla en la estructura productiva de una región" (Llisterri & Pietrobelli, 2011: p.105). El estudio de estos sistemas de desarrollo local descentralizado es útil y relevante para nuestros fines en la medida en que la magnitud de la presencia de SRI (así como también el nivel de adaptación de la estructura económica para que estas puedan ser implementadas) impacta positivamente en el grado de desconcentración de un esquema político-económico nacional.

La experiencia de implementación de las SRI brasileñas, como argumenta Jiménez et al (2011), se vio signada por haber sido llevada a cabo en dos estados ciertamente heterogéneos no sólo en términos geográficos, sino también de especialización productiva, base industrial, infraestructura científico-tecnológica y grado de desarrollo socioeconómico.

Por un lado, Brasil cuenta con un despliegue de SRI en el estado sureño de Santa Catarina, cuyo modelo consta de aglomeraciones productivas diversificadas y eficientes en los principales polos urbanos y económicos, y donde el desarrollo de industrias tradicionales es liderado por grandes empresas con capacidad para negociar incentivos fiscales. Por el otro, es el estado nororiental de Ceará el que aloja SRI. Lo particular de este último caso es que cuenta con una gran influencia de los vínculos con el mercado externo sobre los procesos de aprendizaje, y una alta concentración de las actividades productivas e innovadoras en áreas particulares. Esto implica que, institucionalmente, las estructuras de conocimiento se erigen con una vocación formativa y de servicios técnicos básicos, a pesar de que ciña el foco de las políticas a las industrias basadas en trabajo de bajo costo.

Más allá de las particularidades de cada experiencia, el estudio de los Sistemas Regionales de Innovación brasileños guarda una ineludible relevancia en tanto devela las luces y sombras de uno de los proyectos político-económicos más relevantes en términos regionales para fomentar el desarrollo local. En este sentido, a pesar de las persistentes heterogeneidades de los niveles de desarrollo económico y de las estructuras productivas y territoriales en el plano subnacional, prima "la amplitud y la variedad de las políticas y medidas de apoyo a la innovación, tanto federales como estatúales, así como la importancia del esfuerzo realizado en los últimos años para promover la capacitación científico-tecnológica y la innovación de la economía" (Jiménez et al, 2011: p.69).

CASO SUDÁFRICA

Cuando se habla de federalismo y desconcentración, uno de los principales países en tener fuertes políticas públicas en este sentido es Sudáfrica. Esto es demostrado al ser el único país del mundo en contar con tres capitales: Ciudad del Cabo, Bloemfontein y Pretoria. En cada una de estas ciudades residen órganos del Estado, siendo la primera sede del poder legislativo, la segunda del poder judicial y la tercera del poder ejecutivo. Si bien existen diversos factores que influyeron en esta decisión, el fin de esta división corresponde principalmente a motivos políticos.

La separación de los poderes del Estado en los distintos territorios se utilizó para evitar la usurpación del poder del Estado en beneficio de un solo territorio. Asimismo, otro de los objetivos de la decisión de tener más de una capital es evitar la concentración de la

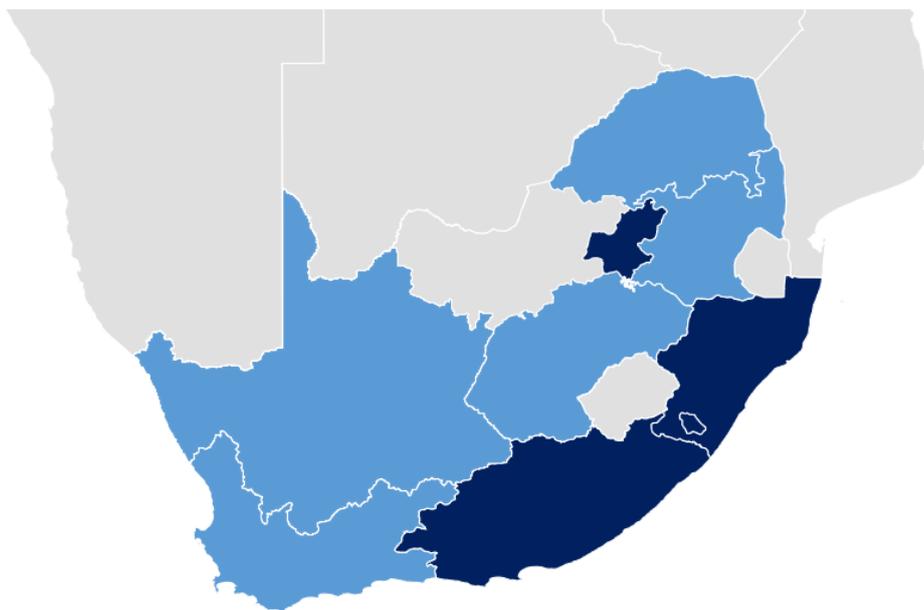
población. En esta línea, en la búsqueda de alcanzar la desconcentración de la población, se llevó a cabo la Reforma Constitucional de 1996. En la misma se dividió el territorio en 52 distritos-municipales, buscando darle más poder al gobierno local, y se reorganizó las 4 provincias existentes, que pasaron a ser 9, las cuales se estipulan en el artículo 103.

1. La República tiene las siguientes provincias: a. Eastern Cape (Cabo del Este) b. Free State (Estado Libre) c. Gauteng d. KwaZulu-Natal e. Limpopo f. Mpumalanga g. Northern Cape (Cabo del Norte) h. North West (Noroeste) i. Western Cape (Cabo del Oeste). (Sudáfrica, 2021)

Las provincias de Cabo del Este, Cabo del Oeste y del Norte estaban anteriormente conformadas en una sola con casi el 60% de la superficie del país, denominada Provincia del Cabo. Además, era sede de una de las capitales Ciudad del Cabo. Mientras que, por otro lado, las provincias de Gauteng, Limpopo, Mpumalanga pertenecían a la provincia de Transvaal.

Actualmente, las provincias más pobladas son Cabo del Este, Gauteng y Kwazulu-Natal, siendo entre estas, solamente la segunda sede de la capital nacional (Pretoria). Sin embargo, la provincia de Gauteng tiene su mayor cantidad de habitantes en la ciudad de Johannesburgo, en lugar de la ciudad de Pretoria, a la cual se considera la ciudad más importante de Sudáfrica. En un informe sobre el país en cuestión, el Ministerio de Relaciones Exteriores de España define a Johannesburgo como “corazón financiero e industrial del país” (Oficina de Información Diplomática de España, 2021). De esta manera, la urbe, en conjunto con Pretoria, conforman un conurbano que tiene alrededor de ocho millones de habitantes.

Mapa 4: Provincias más pobladas de Sudáfrica



Fuente: Elaboración propia.

En el caso de Johannesburgo, la ciudad tiene una población de alrededor de 5 millones de personas, distribuidas en el 0.13% de la superficie nacional, según el último censo de 2016. Eso representa un gran contraste con la provincia del Cabo del Norte, la cual comprende casi el

30% de la superficie continental de su país y tiene 1.2 millones de habitantes, lo que tan solo representa el 1.66% de la población total del país. En esta línea, a pesar de que existen distintas variables, algunas de las causas de esta importante diferencia están vinculadas a las condiciones altitud y climáticas de la región. En este sentido, los 1300-1900 metros sobre el nivel del mar, junto con su clima árido, el cual registra las mayores temperaturas de Sudáfrica, genera un desincentivo para el crecimiento demográfico de la provincia. En consecuencia, la escasa población de este lugar se organiza en torno a la principal actividad económica, la extracción de diamante, que registra escasa participación en el PIB nacional.

Tabla 9: Evolución de las principales ciudades de Sudáfrica 1996-2011

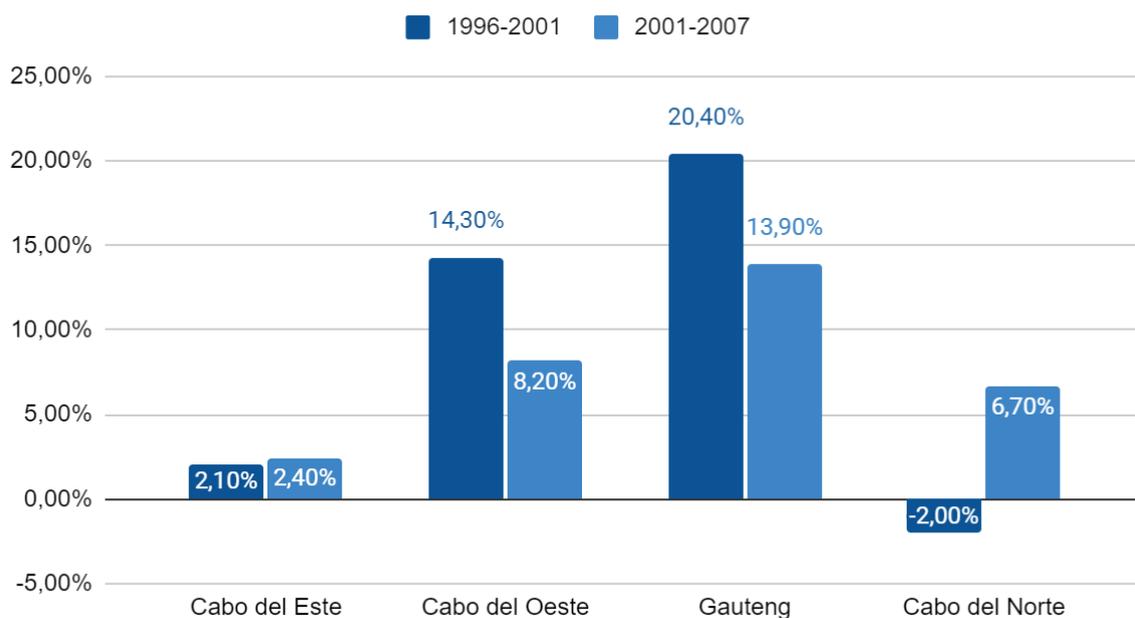
	Año 1996		Año 2001		Año 2011	
	Nominal	% de población	Nominal	% de población	Nominal	% de población
Provincia Cabo del Este	4.524.340	11%	5.822.730	13%	6.200.100	12%
Ciudad de Johannesburgo	2.638.470	6%	3.226.055	7%	4.434.827	8%
Provincia Cabo del Oeste	991.920	2,24%	4.434.827	3%	1.185.600	2%

Fuente: Elaboración propia basado en los datos del Statssa 2011 (Statistic South Africa, 2011)

De esta forma, las dificultades de las provincias antes mencionadas generan que exista una escasa población. Por ese motivo, el gobierno sudafricano tomó la decisión de llevar adelante una reforma constitucional. La misma consistió en la instalación de gobiernos locales con el fin de tener una mayor cercanía a cada territorio. De tal manera, el estado era capaz de adaptarse más a las necesidades particulares, ya sean municipales o provinciales, lo cual propiciaba incentivos para que se produzcan migraciones a las regiones menos pobladas.

No obstante, es posible observar que Cabo del Oeste, donde se ubica Ciudad del Cabo, aumentó su población entre 1996-2001 un porcentaje de 14.3% y entre 2001-2007 8.2%. En otra de las provincias recientemente designadas como Cabo del este su población creció a un porcentaje de 2.1% y 4%. En el caso de Gauteng, donde se ubican Johannesburgo y Pretoria, el incremento fue de 20.4% y 13.9% en sus respectivos periodos. Mientras que, en la provincia con menor porcentaje de población, la misma decreció -2.0% en el primer período. Esto último se explica, en parte, por la migración a las grandes urbes en época. Sin embargo, esta situación se revirtió en la segunda etapa analizada, en la cual el incremento alcanzó un 6.7% (Statistics South Africa, 2007).

Gráfico 15: Porcentaje de crecimiento poblacional



Fuente: Elaboración propia basado en los datos del Statssa 2007.

Por otro lado, en cuanto a las políticas económicas para la desconcentración y el desarrollo local, en el caso sudafricano tomaron una forma particular, ya que sus esfuerzos por dar con tales fines fueron, principalmente, encauzados a través de la creación y autorización de instituciones. Con respecto a las configuraciones institucionales para el desarrollo económico local (DEL), dos proyectos pueden citarse: el Consejo nacional de Provincias (NCOP, por sus siglas en inglés), y la instalación de una Agencia Autónoma para el DEL (o LEDA, en su idioma original). Las mismas son estructuras legales y sin fines de lucro a través de las cuales los actores locales planifican y activan, de forma compartida, iniciativas de desarrollo (Suárez et al., 2019). En ambas experiencias se cifran, a pesar de su distancia cronológica, los intentos por consolidar una estructura económica nacional signada por la coordinación y la descentralización.

Gestado a partir de la Ley Constitucional de 1996, el NCOP sudafricano constituye un espacio de coordinación intergubernamental fiscal. Al tratarse de un caso de federalismo legislativo, instituciones de esta naturaleza se toman útiles en tanto aseguran la representación directa de los gobiernos estatales. Específicamente, el NCOP encarna la cámara alta del Parlamento sudafricano, cuya implicancia es la participación de los gobiernos subnacionales en el proceso legislativo nacional en el marco de un foro federal para la consideración de las cuestiones que afectan a las provincias (*La alternativa...*, p.181).

Esta conquista de representación federal cobra mayor relevancia cuando se la pondera a la luz de las actividades de las Agencias de Desarrollo Económico Local (LEDA). No sólo porque ambas experiencias son el correlato de un gobierno nacional enfocado en el DEL. Sino porque, además, estas políticas son complementarias entre sí: las LEDAs ocupan un rol de articulación entre el sector público y el privado, en tanto operan “como entidades con interés público y *accountability*, pero aplican herramientas y estrategias del sector privado” (Lawrence & Rogerson, 2019). Más específicamente, las LEDAs son poseídas por los municipios

para la coordinación y gestión -en el marco de un objetivo de desarrollo específico- de los recursos públicos, de los posibles inversores, y de las oportunidades de inversión regional (Nel, 2017). Municipios que, por añadidura, tienen la capacidad de hallar representados sus intereses gracias a la NCOP.

Las LEDAs representan un canal para el desarrollo descentralizado que, dado el apoyo recibido por el gobierno nacional desde su primera aparición en el país en 1973, mejoró los desempeños de la planificación de dicho desarrollo (Lawrence & Rogerson, 2019). Efectivamente, los bajos niveles de DEL en Sudáfrica en municipios de ciudades pequeñas y con escasos recursos fueron paliados gracias al ineludible apoyo por parte del gobierno nacional sudafricano al crecimiento de las LEDAs. Esto fue garantizado, por ejemplo, a través de las actividades llevadas a cabo en concordancia con la Industrial Development Corporation, y del apoyo institucional brindado por esta corporación a los gobiernos locales (Khambule, 2018).

Como señalan diversos especialistas, Sudáfrica es una excepción. La multiplicidad de capitales, al igual que las distintas iniciativas económicas, buscaron tanto una diversificación político-administrativa, como el desarrollo de economías periféricas, lo cual posibilite una mejor distribución poblacional y de desarrollo en el país. No obstante, el análisis de la evolución de datos demográficos en el país hasta 2011 refleja que el fin originalmente planteado, dista de la realidad. En este sentido, a pesar de que el Estado logró tener una mayor llegada en ciertas regiones, no fue capaz de brindar los incentivos necesarios para una desconcentración demográfica. Aquellas ciudades con mayor cantidad de habitantes continuaron creciendo, en detrimento de otras regiones, en donde la población migraba cada vez más a las grandes urbes del país.

DESARROLLO REGIONAL EN ARGENTINA

La Argentina es un país extenso, que cuenta con una superficie de 278.019.300 hectáreas¹¹. A lo largo y ancho de dicha superficie la situación es muy variada dependiendo la región en que nos situemos. Podemos dividir a nuestro país en cinco grandes regiones: Noreste argentino (NEA), Noroeste argentino (NOA), Cuyo, la Patagonia y la Pampa húmeda. Ahora bien, existen grandes desigualdades entre una región y la otra. Por ejemplo, el grado de desarrollo de la pampa húmeda es muy desigual respecto al del noroeste argentino, y la región patagónica es muy diferente a la del noreste argentino, ya que, como insinuamos arriba, dada la gran extensión del país, la distribución de los recursos naturales es muy heterogénea entre las distintas regiones.

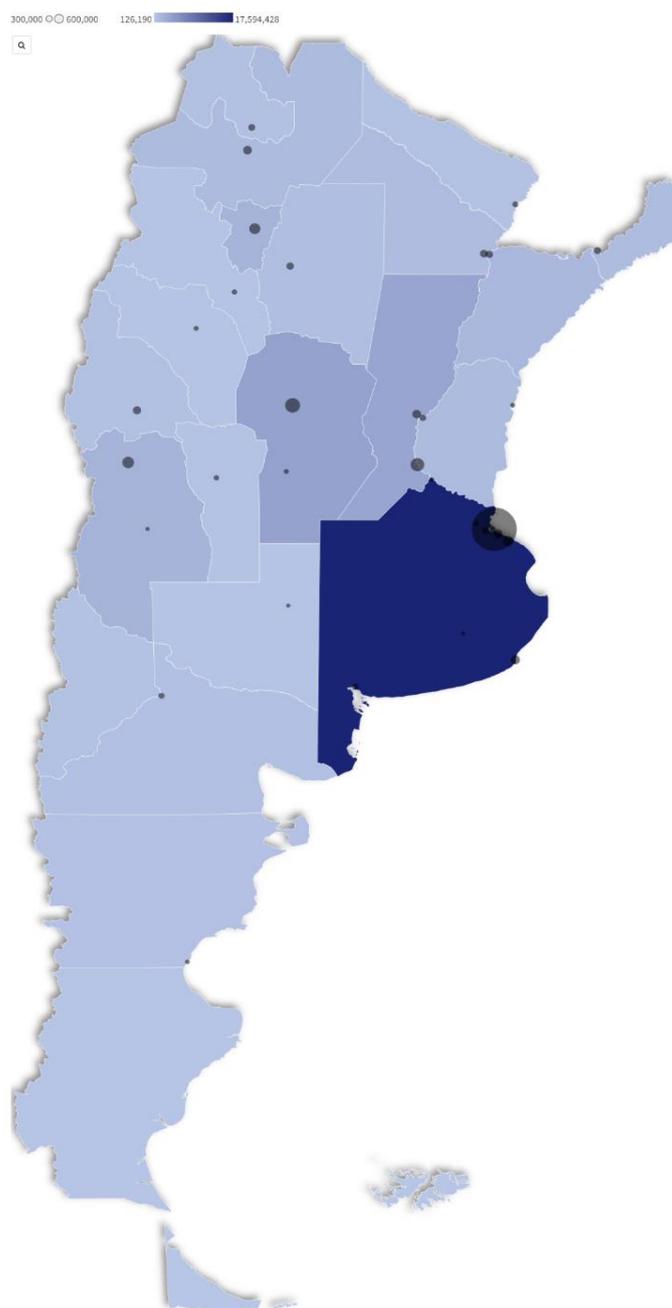
Con esto último que mencionamos no queremos decir que las diferencias de desarrollo de las distintas regiones se deban a sus condiciones climáticas y sus dotaciones de recursos naturales. Por el contrario, en esta sección nos proponemos abordar el desarrollo regional visto como un fenómeno multidimensional, donde no sólo tendremos en cuenta las características innatas de la geografía (*como el clima y el suelo*) sino que también consideremos las características adquiribles de la producción (*como el capital humano, capital físico, infraestructura, innovación, etcétera*). Estas implican grandes diferencias que se han mantenido en el tiempo, y también tener en cuenta las características del ambiente

¹ CNA, 2002.

político-institucional (*la calidad institucional y el capital social*) que, a partir de la organización federal, genera un ambiente propicio a que surjan diferencias horizontales.

Dado que la finalidad del presente trabajo de investigación es la desconcentración demográfica y el federalismo, en esta sección creemos conveniente analizar, desde los puntos mencionados anteriormente, la región patagónica del país, ya que la misma cuenta con una baja densidad poblacional en comparación a las otras regiones. A su vez, y en base a los datos recabados por la encuesta “Federalismo y Concentración” realizada por IDEAS (2022), se desprende que 61% de los residentes del AMBA que están a favor de una descentralización demográfica impulsada por el Estado consideran que la región patagónica debe ser el principal destino de estas políticas.

Mapa 5: Densidad poblacional por Provincia y principales aglomerados urbanos. 2020.



Fuente: elaboración propia con datos del INDEC.

CARACTERÍSTICAS DE LA PATAGONIA

La Patagonia es una región de clima árido y semidesértico. Cuenta en el oeste de su territorio con los andes patagónicos, que componen la subregión andina, cuya vegetación se divide en bosque andino patagónico y bosque subpolar magallánico. Además, esta subregión es rica en lagos que se encuentran integrados por parques nacionales. Por otro lado, el este de la región se la conoce como sub región extra andina y se caracteriza por ser el lugar de las mesetas, cuyo relieve es de planicies escalonadas cortadas por valles fluviales.

La provincia de Neuquén cuenta con una gran cantidad de yacimientos de gas y petróleo (la cuenca neuquina, que además abarca parte del territorio de La Pampa, Río Negro y Mendoza), por lo que su industria de hidrocarburos presenta un gran potencial. Además, en esta provincia se produce más del 50% de la energía hidroeléctrica del país. Su agricultura se basa en el cultivo de frutas (como manzanas, peras, duraznos, etcétera) que permiten desarrollar industrias que elaboran y exportan jugos de fruta y la ganadería se basa principalmente en ganado ovino y bovino.

En la provincia de Río Negro se destaca la producción de bienes primarios. En el sector agropecuario, la actividad esencial es la explotación agrícola, en especial la fruticultura y en segundo lugar la horticultura. Esto es así ya que se cuentan con los altos valles del río Negro y del río Colorado, que permiten la producción de frutas como la manzana y la pera. Alrededor de un 30% de esa producción tiene como destino la exportación en fresco, el resto se industrializa, en su mayoría en forma de jugos concentrados. Además, se cuenta con un importante capital ganadero en las tierras donde solo se depende del agua de lluvia, en especial del ovino con fines de producción lanar. En dicha provincia también se lleva a cabo una importante actividad pesquera en el Golfo San Matías y en el sector del mar argentino y la actividad minera en la extracción de petróleo, gas y minerales (como plomo, hierro, plata y yeso, entre otros). Otras actividades que también se llevan a cabo en Río Negro es la producción de chocolates, lúpulos y vinos.

La provincia de Chubut se caracteriza por la producción de lana (donde lidera la producción, industrialización y la exportación de la misma), carne ovina (los famosos corderos patagónicos, que se venden tanto en el mercado interno como externo), carne bovina (principalmente Hereford, que se crían en la precordillera y se engordan en los valles de bajo riego), minería (donde la provincia ocupa el primer lugar como productora de caolín y en la Comuna de Gastre se extrae plomo, oro, plata, zinc, cobre y más), extracción de petróleo (en la Cuenca del Golfo de San Jorge) y pesca (que cuenta con una gran infraestructura de industrialización, dadas las terminales marítimas).

La provincia de Santa Cruz es la principal productora de ganado ovino y en dicha provincia se lleva a cabo una gran actividad de explotación forestal, principalmente de lenga, debido a la alta calidad de su madera. Además, posee gran cantidad de petróleo, gas, carbón y oro, lo cual permite que la actividad minera y de hidrocarburos sea de gran importancia. Por otro lado, la industria pesquera se desarrolla principalmente en los municipios de Puerto Deseado, Puerto San Julián, Puerto Santa Cruz y Río Gallegos (donde esta industria significa la especialidad más exportada de Santa Cruz, a través de la venta al exterior de langostino y calamar).

En Tierra del Fuego, la ganadería se basa en la cría de ganado ovino, y en menor medida, de bovinos. La actividad maderera se lleva a cabo en los bosques de los valles del centro y

sur de la isla y la pesca también es llevada a cabo en el canal de Beagle. Por otro lado, Tierra del Fuego cuenta con San Sebastián, lugar en el norte de la isla donde se extrae petróleo y gas, para luego ser transportado por vía marítima a las destilerías del tramo continental argentino. Por último, debido a la Ley 19.640, se benefició la industria de electrónica y textiles, así como la de conserva de pescado a través de privilegios aduaneros y excepciones impositivas.

Además, todas las provincias son grandes receptoras de turistas, tanto de nivel local como internacional, debido a los paisajes que presentan sus lagos, glaciares, montañas y las actividades que las mismas ofrecen, como la pesca, los cotos de caza, la escalada, rafting, y demás. Estas ventajas que brinda la región permiten que el sector servicios crezca y genere empleo durante las estaciones favorables a las distintas actividades.

CARACTERÍSTICAS (ADQUIRIBLES) DE LA PRODUCCIÓN

La Patagonia es la región donde hubo menor cantidad de alumnos y graduados universitarios durante 2018 (ver tabla 10), junto a provincias como La Pampa, Santiago del Estero y Formosa.

Tabla 10: Alumnos, nuevos inscriptos, reinscriptos y egresados de carreras de grado y pregrado en instituciones universitarias de gestión estatal, según provincia. Año 2018 y egresados 2017

Chubut	2017	2018			
	Egresados	Alumnos	Nuevos inscriptos	Reinscriptos	Egresados
Neuquén	484	14.592	4.264	10.328	441
Río Negro	867	16.195	7.869	18.326	858
Chubut	603	16.338	5.055	11.283	604
Santa Cruz	265	9.048	3.988	5.060	175
Tierra del Fuego	51	4.084	1.802	2.282	75

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INDEC

Además, la región cuenta con la menor cantidad de alumnos de escuela secundaria (ver tabla 11) dado que es la región menos poblada (no es el caso en términos porcentuales).

Tabla 11: Alumnos de escuela secundaria y sector de gestión, según provincia. Año 2019

	Secundario		
	Total	Sector	
		Estatal	Privado
Chubut	58.083	50.576	7.507
Neuquén	51.695	44.397	7.298
Río Negro	60.899	49.011	11.888
Santa Cruz	29.578	25.074	4.504
Tierra del Fuego	17.251	12.707	4.544

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INDEC

A la vez, es también la región donde hay menor cantidad de Universidades (Anexo Mapa 5). Sin embargo, cabe destacar que varias Universidades de las provincias de Neuquén o Río Negro son demandadas por su especialización en ingenierías por estudiantes locales e internacionales, debido a que tienen alta capacitación en temas relacionados a petróleo e hidrocarburos (recordemos que allí se encuentra la cuenca neuquina).

Dicho esto, podemos afirmar que el capital humano de la Patagonia muestra el potencial para explotar las ventajas competitivas de la región, aunque podría ser beneficioso que sus universidades preparen mayor cantidad de profesionales (podrían generarse incentivos a través de un programa de becas y convenios con otras universidades o empresas para brindar mayor capacitación a los estudiantes y graduados).

Tabla 12: PGB por provincia

Provincias	Población 2010	PGB 2010 en miles de pesos constantes 2004	PGB per cápita
Chubut	509.108	11.226.226	22,051
Neuquén	551.266	12.677.835	22,998
Río Negro	638.645	8.373.000	13,111
Santa Cruz	273.964	6.571.135	23,985
Tierra del Fuego	127.205	3.352.620	26,356

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del INDEC

Si medimos el capital físico (refiriéndonos a la maquinaria y las fábricas disponibles) mediante el Producto Geográfico Bruto veremos que la provincia de Río Negro es la que cuenta con menor capital físico. Su PGB per cápita para el año 2010 es de \$13.111 (ver tabla 12). Por otro lado, en el resto de las provincias que conforman la región patagónica la situación es diferente. Las provincias de Chubut, Neuquén y Santa Cruz cuentan con un PGB per cápita mayor, en torno al 75% del de Río Negro, mientras que el capital físico de Tierra del Fuego es el doble que el de dicha provincia.

Ahora bien, que la provincia de Tierra del Fuego cuente con el mayor capital físico per cápita de la región puede deberse (no pretendemos establecer relaciones causales determinísticas, pero se observa una correlación) a la Ley 19640 mencionada anteriormente, la cual fue promulgada en 1972. La misma sostiene que en Tierra del Fuego no deben pagarse impuestos nacionales a las actividades que se lleven a cabo por personas físicas y jurídicas, lo cual ha generado incentivos a algunas empresas a asentarse en dicho territorio, desarrollar la industria del ensamble de electrónica (entre otras) y poder participar en el mercado interno argentino con la protección de los aranceles impuestos a los productos extranjeros. Ahora bien, que dicha Ley sea beneficiosa o no (ya que permitió el crecimiento de la industria en detrimento del bienestar de los consumidores argentinos, que deben pagar mayores precios por bienes de menor calidad) es un debate que supera los fines de este trabajo.

Para analizar la infraestructura de la región, nos basaremos en la disponibilidad de rutas nacionales y provinciales, así como la extensión del ferrocarril y la cantidad de puertos y aeropuertos, ya que la presencia de esta infraestructura permite la reducción de los fletes y costes de transporte, lo cual facilita el comercio entre las distintas regiones, así como su desarrollo e integración.

Para ello, debemos observar el gráfico 6 y 7 (Anexo), los cuales nos muestran la red vial nacional y provincial de todo el país, respectivamente. En ambos casos, la [JY1] cantidad de redes viales en la región patagónica es menor a la del resto del país, por más que la región en cuestión sea la de mayor extensión. Además, cabe mencionar que la presencia de las vías nacionales y provinciales como facilitadores del transporte y fletes deben ser evaluados además por sus estados y condiciones. Varios tramos de diferentes caminos se deterioran con el paso del tiempo y esto perjudica la seguridad de los conductores y el mantenimiento de los rodados. Sin embargo, en los últimos años ha existido un proyecto (inconcluso) de integración regional a través del Plan Belgrano que, entre otras cosas, buscaba reducir la inequidad regional que existe entre las provincias del norte argentino y las del centro a través de inversión en infraestructura y mecanismos fiscales definidos por producto y microrregión para sostener la rentabilidad y capitalizar las PyME.

Para analizar la extensión del ferrocarril y los aeropuertos en Argentina en general, y en la Patagonia en particular, podemos observar el gráfico 8 (Anexo). El mismo nos muestra [JY2] la asimetría en la extensión de la red ferroviaria. La Argentina, en su etapa de formación del Estado (a partir de la segunda mitad del siglo XIX hasta principios del siglo XX), se caracterizó por tener una típica estructura centro-periferia, donde esta última tiene como principal tarea apoyar los procesos que se desenvuelven en el centro, encargado por su parte de garantizar la articulación con el mercado mundial y la integridad de todo el sistema (Cao & Vaca, 2006). Este proceso, que en aquel entonces permitió conectar las provincias, no ha llegado a expandirse con profundidad en la región patagónica, incluso vemos que en la provincia de Chubut la extensión de los ferrocarriles es mínima. Además, en Santa Cruz la extensión del ferrocarril Roca (ramal R108) no está unida al ramal que desemboca en el puerto de Buenos Aires, sino que concluye en Puerto Deseado.

CARACTERÍSTICAS DEL AMBIENTE POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Antes de desarrollar lo específico del caso patagónico en sus características político-institucionales, es importante introducir conceptos conocidos y trabajados en las ciencias

sociales. Uno de ellos, es la “sobrerrepresentación parlamentaria”, que lógicamente viene de la mano de la subrepresentación. Este término caracteriza ciertas provincias que participan en la conformación del Congreso Nacional y gozan de un privilegio institucional sobre otras provincias. Estas son unidades subnacionales de menor población en términos proporcionales que a la hora de la repartición de bancas legislativas, reciben más bancas de lo que su proporción poblacional -con respecto al total nacional- les indicaría (Anexo Gráficos 9 y 10).

En los casos que nos competen en esta sección (las provincias patagónicas) debemos tener en cuenta que a cada una de ellas le atañen 5 representantes de la cámara baja, lo cual en términos porcentuales significa que cada provincia compone el 1,94% de los diputados. Pero al contrastar con el porcentaje de la población que aportan dichos distritos, vemos que los números se encuentran por debajo de los porcentajes anteriormente mencionados: puntualmente Chubut contiene al 1,27% de la población, Neuquén, Río Negro y Santa Cruz aportan el 1,37%, 1,59% y 0,68% respectivamente. Por último, el caso más desproporcionado es Tierra del Fuego, con el 0,32% de la ciudadanía.

Hasta aquí, este repaso numérico puede ser un poco tedioso y con aparente carencia de sentido en sí mismo, pero este desbalance institucional genera consecuencias importantes en el juego político. Para entender esto, es necesario citar el concepto de *orientación provincial de la política nacional*, elaborado por Lucindan Benton (2003, p. 111-121) donde explica que, en el proceso de federalización de los partidos políticos, la inferencia de los líderes locales fue determinante, por no decir hegemónica. Esto quiere decir que los políticos locales concentran el grueso del aparato decisorio en lo que confiere al funcionamiento partidario. Elaboran sus propias constituciones y plataformas partidarias, hasta redactan reglas y procedimientos para dirimir asuntos locales. Por ende, eligen a sus propios líderes y funcionarios del partido, así como mantienen su propia lista de miembros y activistas.

Inclusive, las organizaciones locales del partido son responsables de formar las planillas para las elecciones tanto locales como nacionales, así como de dirigir las campañas electorales. Lo que nos deja en evidencia que los aparatos partidarios de nivel provincial son lo bastante fuertes, lo que los hace un actor imprescindible para delinear políticas a nivel nacional. La autora lo designa como la *orientación provincial de la política nacional*, donde los partidos federales no son un todo homogéneo y claramente jerarquizado, sino que, se comporta más como un partido multi-coalicional, donde las partes vendrían a ser las provincias.

Dichos gobiernos provinciales fuertes coexisten con un Poder Ejecutivo Federal, comparativamente de los más fuertes a nivel regional. Según Negretto, G. (2003) el presidente de Argentina cuenta con prerrogativas unilaterales de gran peso en el juego político y legislativo. Un Poder de Veto fuerte (PdV), sumado a fuerte discrecionalidad en asignaciones presupuestarias/transferencias fiscales directas, y un Poder de Decreto ampliamente poderoso², básicamente porque es de aprobación tácita. El decreto tiene vigencia hasta que el Congreso lo inhabilite, sumado a la amplia variedad temática en la cual puede ser

² Cabe aclarar que constitucionalmente el presidente argentino cuenta con varios tipos de decreto, en este apartado nos referimos puntualmente a los de necesidad y urgencia, que tienen menores restricciones y controles horizontales de los otros dos poderes, sumado a unos requisitos débilmente delineados en la constitución.

aplicado-. Este último, sumado al PdV, le permite al poder ejecutivo no solo participar en la elaboración parlamentaria, sino que elaborar de forma unilateral si así lo amerita la situación.

En resumidas cuentas, el panorama político-institucional que se plantea en Argentina, es de mucha complejidad, con múltiples acuerdos gobierno federal-líderes provinciales en pos de conseguir una gobernabilidad; la cual aporte estabilidad a cualquier intento de aplicación de un plan/proyecto de gestión del PEN. Es aquí donde cobra sentido la revisión inicial que hicimos sobre la sobrerrepresentación parlamentaria: Como vimos con anterioridad, las élites partidarias locales tienen amplias prerrogativas institucionales (y a veces para-institucionales) que les permiten obtener resultados muy fructíferos en las negociaciones con el gobierno federal. Lo que significa que, a la hora de gobernar, el Ejecutivo Nacional debe ganarse el favor o apoyo de los líderes locales, ya sea mediante incentivos generales (como transferencias fiscales directas, aumentos de presupuesto, concesiones de obra pública en sus distritos) o incentivos particulares (personalmente a los líderes en cuestión, como por ejemplo premios o prebendas). Pero estos incentivos no son utilizados únicamente con la finalidad de gobernar, sino que, hay que tener en cuenta que los aparatos partidarios provinciales se manejan con gran autonomía de la coordinación general, también explicado por Benton, L. (2003), y los partidos de alcance nacional, para ser competentes en todos los distritos deben llegar a acuerdos con las élites políticas de cada provincia.

Lo que nos interesa de nuestros casos de investigación, es que las 5 provincias gozan de sobrerrepresentación parlamentaria, en menor medida en la Cámara Baja, y diametralmente mayor en la Cámara Alta (donde todos los distritos cuentan con igual cantidad de senadores: 3³. Por ende, las lógicas del funcionamiento político nacional, dejan una situación de privilegio a estas provincias, que son las aliadas más atractivas tanto para un proyecto de gobierno nacional, como para cualquier contendiente que se proyecte a ocupar cargos nacionales: básicamente porque al ser circunscripciones electorales más pequeñas, el costo relativo de financiar campañas electorales allí, es menor.

Por último, a modo de cierre, procederemos con una ejemplificación. Puntualmente nos gustaría hacer mención del ámbito político institucional de Neuquén, una de las provincias estudiadas en el apartado, donde se da un fenómeno particular de sistema de partido dominante. Específicamente hablamos del Movimiento Popular Neuquino, fundado en 1962, con tendencias peronistas en su origen (Movimiento Popular Neuquino, 2021), pero que posteriormente tomó un camino decisorio autónomo y regional. Lo interesante de este caso es que el partido ganó todas las elecciones democráticas desde 1962 a esta parte, reteniendo el Poder Ejecutivo Provincial desde el retorno de la democracia en Argentina, y manteniendo al menos un Senador y 2 diputados nacionales en Congreso de la Nación desde 1983 hasta 2015. Pero la importancia de un caso así no reside en la ambición de un plan nacional íntegramente del MPN, sino que, la importancia es que este tipo de partidos, y la posición institucional que estratégicamente terminan ocupando, los hace aliados potenciales de cualquiera de los partidos dominantes a nivel nacional (o quien esté a cargo del gobierno). Como aclaración, definimos como estratégica su posición, porque en un ámbito donde los votos para los proyectos de ley son escasos, cada voto cuenta, y pequeñas cantidades pueden inclinar la balanza que decide el futuro de las iniciativas legislativas. Es

³ Lógicamente se puede argumentar, que el diseño republicano de un parlamento con una Cámara Alta, está pensado para que sea un contrapeso a las mayorías. Pero aún así, en el desarrollo político-práctico, este entramado institucional le otorga un gran privilegio a las provincias menos pobladas.

por esto que es importante tener en cuenta ejemplos como el mencionado, dado que las provincias patagónicas, y sus aparatos partidarios, son de gran valor para los proyectos y la gobernabilidad que intenten alcanzar los líderes nacionales. Si en la Argentina se buscaran provincias candidatas para ser las protagonistas en un proyecto largoplacista de descentralización demográfica, los Estados provinciales patagónicos contarían con grandes ventajas político-institucionales para obtener beneficios de dicho proyecto, y de guiarlo hacia sus territorios (si los líderes locales así lo desearan).

DESARROLLO ECONÓMICO NACIONAL

Retomando el último tema tratado hasta aquí, sobre el ambiente político institucional de estas provincias, vemos que sus aparatos políticos gozan de ciertos privilegios institucionales, que le traen beneficios en la práctica de la política nacional. Estas ventajas comparativas hacen de la clase política patagónica una muy fértil para motorizar un proyecto de desarrollo regional conjunto, en caso de que éste sea delineado. Como vimos anteriormente, estas provincias tienen ciertas características comunes que pueden ser causa de una acción colectiva para enfrentar problemas. Hablamos puntualmente de la escasa población que poseen.

Estas provincias cuentan con los niveles más bajos de densidad poblacional. Sumado a lo evidenciado en los gráficos 6, 7 y 8 (Anexo), estas provincias sufren de problemas de infraestructura en lo competente a redes viales (tanto nacionales como provinciales), como a las redes ferroviarias, estas últimas casi inexistentes en un plano comparativo con las demás regiones del país.

Como marcamos anteriormente, es necesario mejorar la calidad vial, construir kilómetros de tendido ferroviario e invertir en trenes. Es crucial para abaratar los costos de traslado de producción, y además de revitalizar la conexión interregional, lo cual es condición necesaria para robustecer y hacer prosperar al mercado interno. Pero reducir los costos y tiempos de traslados, no trae réditos únicamente al sector productivo, también es un beneficio para las actividades turísticas, para establecer puentes culturales y para alentar el intercambio científico-educativo entre provincias y sus respectivas universidades.

En conexión con la necesidad de mejoras sustanciales en las redes de transportes, aparece la última conclusión de este apartado. En vista del análisis de las economías de los estados provinciales estudiados, nos parece importante corregir una mirada dicotómica en lo correspondiente al desarrollo económico, que en nuestra opinión carece de sustento real. A lo que nos referimos es que hay que pensar a las economías como un **ecosistema integrado**. No hay que caer en la oposición entre una "economía agrícola" y una "economía industrializada".

Si lo que se quiere es alcanzar el desarrollo de una economía nacional, hay que entender que estos dos mundos se retroalimentan (el agro y la industria), y que en el mundo de hoy invertir en la agroindustria conlleva invertir en adelantos tecnológicos, investigaciones científicas exhaustivas y mejoras de infraestructura para mejorar la calidad de transporte y disminuir sus costos. Además, si la economía es tratada como un proyecto integral, también hay que tener en cuenta la labor del sector educativo, el cual puede enfatizar y fomentar la formación de profesionales en carreras y formaciones específicas, que sea de necesidad en el modelo económico elegido.

El crecimiento de un sector no va en detrimento del otro y el desarrollo agroindustrial conlleva mejoras categóricas en el ámbito industrial. Los incentivos de inversión en redes de transporte, en incrementar la fertilidad de un mercado laboral orientado a este mismo desarrollo y darle sentido a un proyecto integral con la capacidad de combatir en simultáneo, más de un problema estructural de la Argentina. Esto son: un crecimiento demográfico desequilibrado, “desarrollo” económico con una lógica histórica de centro periferia, y provincias con amplios recursos por explotar que carecen de población y capital necesarios.

CONCLUSIÓN

Federalismo no es sinónimo de desconcentración, ni mucho menos. Esta investigación ahondó sobre el problema de la tendencia a la concentración demográfica en Argentina y su contracara, la baja densidad poblacional de gran parte del país. No hay políticas que aseguren el éxito de un proyecto para fomentar las migraciones a centros urbanos intermedios. Las experiencias internacionales muestran la variedad de herramientas disponibles que aminoran la problemática, pero, como se vio, no existen soluciones absolutas.

El traslado de la capital federal, la inversión en obras de infraestructura de transporte, el fomento a las economías regionales por medio de beneficios fiscales son opciones que deben ser tenidas en cuenta a la hora de embarcarse en un proyecto de esta magnitud. Sin embargo, la evidencia muestra que, en última instancia, el factor necesario para lograr migraciones internas para poblar regiones estratégicas es el fomento de ciudades intermedias. Estas deben ser seleccionadas con variables empíricas a partir del programa de desarrollo económico y social integral del país, en torno a sectores económicos estratégicos.

En el último apartado se analizó y justificó exclusivamente a la región patagónica de la Argentina como principal destino de las políticas de descentralización propuestas. Es la región con menor densidad poblacional y que ya es objetivo de políticas de fomento que no han sido elaboradas bajo un plan integral. La región tiene una importancia geopolítica significativa y un potencial económico que, dado el contexto social de la federación, no puede ser ignorada.

Los desbalances institucionales federales mencionados son otro factor que lleva a quienes piensen en el largo plazo a priorizar las políticas de descentralización. La repartición territorial del poder legislativo nacional, dada la Constitución vigente, genera incentivos nocivos para el desarrollo económico homogéneo regionalmente. La convergencia es uno de los objetivos centrales del esquema federal y la Argentina ha retrocedido significativamente en la equidad de sus distintas regiones. La importancia de rever el esquema de distribución territorial de la población y la actividad económica es central para cualquier proyecto de desarrollo.

El contexto social argentino, que muestra su peor cara en las periferias de los principales centros urbanos, transforma la cuestión de la descentralización en algo tan urgente como importante. El principal error en este contexto es la inacción, cualquier propuesta debe ser tenida en cuenta mientras fomenta el desarrollo federal convergente. Este proceso no estará exento de perjudicados y detractores. La redistribución de recursos y la selección de regiones estratégicas tendrá sus efectos secundarios en territorios que han estado históricamente beneficiados. A la hora de analizar la justicia de un programa federal de estas características

será preciso tener una perspectiva temporal amplia que contemple la posición relativa de cada territorio y jurisdicción en el pasado.

El diagnóstico del presente es claro, hay acuerdo sobre la necesidad de políticas públicas que mitiguen la problemática analizada en esta investigación. Parte de la solución será aportar información fundada sobre la realidad de los reclamos que surjan por parte de los sectores presuntamente afectados. El federalismo como proyecto de organización política no ha fallado, el error reside en la falta de políticas públicas integrales que honren la Constitución Nacional y su orden federal. La solución está en más federalismo y en un mayor involucramiento de las provincias y las regiones en las políticas públicas de promoción de las economías regionales.

Los cuarenta años de democracia ininterrumpida deben celebrarse con una política de Estado diseñada bajo un consenso federal sobre la necesidad de comenzar a atender el problema de la concentración. Sin espíritu refundacional, pero nutriéndose de ideas plurales se comenzará a trazar el camino para honrar el federalismo y las deudas sociales argentinas.

ANEXO

Mapa 6: Red vial nacional



FUENTE: Instituto Geográfico Nacional de la República Argentina (IGN).

Mapa 7: Red vial provincial



FUENTE: Instituto Geográfico Nacional de la República Argentina (IGN).

Mapa 8: Expansión del ferrocarril, puertos y aeropuertos en la Argentina.



FUENTE: Instituto Geográfico Nacional de la República Argentina (IGN).

BIBLIOGRAFÍA

Arakaki, A. (2011). *La pobreza en Argentina 1974-2006. Construcción y análisis de la información.* Documentos de trabajo 15. CLACSO. Recuperado de: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/ceped-uba/20161207020802/pdf_503.pdf

Epszteyn, E. y Orsatti, A. (1988). *Estimación de la línea de pobreza, Argentina 1985. Seminario Taller Técnico sobre Medición e Investigación de la pobreza en Argentina, Brasil y Uruguay.* CEPAL. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/28254/LCmvdR16_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Manzi, S., Lopez, F., Liñares, M. y García Vega, B. (2021). *Pobreza y asistencia.* Instituto Ideas. Recuperado de: <https://www.institutoideas.com.ar/pobreza-y-asistencia/>

Busso, G. (2007). *Migración interna y desarrollo territorial en Argentina a inicios del Siglo XXI. Brechas e impactos sociodemográficos de la migración interna interprovincial.* IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Huerta Grande, Córdoba. Disponible en: <https://www.academica.org/000-028/45.pdf>

Diamand, M (1972). *La Estructura Productiva Desequilibrada Argentina y el Tipo de Cambio.* Desarrollo Económico Vol. 12 N° 45.

Germani, G. (1975). *Asimilación de inmigrantes en el medio urbano: notas metodológicas.* En *Migraciones internas: teoría, método y factores sociológicos* (Vol. 19, pp. 61-85). Centro Latinoamericano de demografía. Disponible en: <http://hdl.handle.net/11362/7611>

Gómez, E. (2021). *La cuestión alimentaria en Argentina: entre la emergencia y la soberanía.* Disponible en: <http://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/22463/TesinaGomezEvangelina.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

Manzano, F. A. y Velázquez, G. A. (2021, 2 enero). *Los impactos demográficos del modelo agroexportador en Argentina.* Astrolabio, Nueva Época, 26. Disponible en: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/astrolabio/article/view/25110/32760>

Lattes, A. E.(1975). *Redistribución espacial y migraciones.* En: Recchini, Z; Lattes, A (ed): *La población de Argentina.* Buenos Aires, CICRED: 95-112.

Lattes, A. E. (2007). *Esplendor y ocaso de las migraciones internas.* En Torrado, S. (compiladora) *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario. Una historia social del siglo XX, Tomo II, Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación, Editorial Edhasa, Buenos Aires, 2007.* Disponible en: <http://infohumanidades.com/sites/default/files/apuntes/228%20-%20U7%202016%20Lattes-migraciones%20internas.pdf>

Lucero, P.I. (2005). *Desconcentración y segregación espacial de la población en la Argentina al finalizar el Siglo XX.* Universidad Nacional de Mar del Plata. Mar del Plata. Disponible en: <https://www.redaepa.org.ar/jornadas/viii/AEPA/B08/Lucero.pdf>

Muñoz, H., & de Oliveira, O. (1972). Migraciones internas y desarrollo: algunas consideraciones sociológicas. *Demografía y Economía*, 6(2), 248–260. <http://www.jstor.org/stable/40601967>

Pizzolitto, G. (2006). *Distribución de la población y migraciones internas en Argentina: sus determinantes individuales y regionales*. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de la Plata. Disponible en: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/3339/Documento_completo_.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Svampa, M y Viale, E. (2014). *Maldesarrollo: La Argentina del extractivismo y el despojo*. Katz editores.

Velázquez, G. A. y Gómez Lende, S. (2005). Dinámica migratoria: coyuntura y estructura en la Argentina de fines del XX. *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*, 9, 2005. Disponible en: <http://journals.openedition.org/alhim/432>

CEPAL, (2002). *Las nuevas funciones urbanas: gestión para la ciudad sostenible*. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos S E R I E medio ambiente y desarrollo Santiago de Chile, abril de 2002.

CEPAL (2002). *Urbanización, redistribución espacial de la población y transformaciones socioeconómicas en América Latina*. Proyecto Regional de Población 2000-2003 CELADE-FNUAP (Fondo de Población de las Naciones Unidas) Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población.

CONEVAL (2020). *Informe de Pobreza en multidimensional 2008-2018*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Informe de pobreza en México, 2020*. México, DF: CONEVAL, 2020. https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Informe_Pobreza_Multidimensional_2008-2018.pdf

Connolly, P. (1989). *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, 1984: ¿Desconcentración Planificada o Descentralización de Carencias?* En *:Una Década de Planeación Urbano- Regional en México, 1978-1988*. El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, México, pp. 103-120.

Cortez Yacila, H. (2020). *Concentración urbana y desigualdad en América Latina*. Boletín Científico Sapiens Research

Da Cunha, J. M. P. y Rodríguez Vignoli, J. (2009). *Crecimiento urbano y movilidad en América Latina*. *Revista Latinoamericana de Población* Vol. 3 Núm. 4 Pág. 27-64.

GIBSON, Edward y CALVO, Ernesto (2001): "Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina", en Abal Medina, Juan Manuel y Ernesto Calvo (comps.) *El federalismo electoral argentino*, Buenos Aires, EUDEBA-INAP.

GIBSON, Edward L., & FALLETI, Tulia G. (2007): "La unidad a palos: Conflicto regional y los orígenes del federalismo argentino". *Postdata*, (12), 171-204.

INEGI (2021). *Censo de Población y Vivienda 2020*. <https://www.inegi.org.mx>

Rojas, M. A. M. (2014). *¿ Es México un Estado reproductor de las desigualdades regionales?*. *Revista Finanzas y Política Económica*, 6(2), 403-426.

- Schteingart, M. (1989). *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*
- Secretaría de Gobernación (1984). *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988*. DOF: 25/09/1984.
- Urdanivia, F. N. (2020). El Federalismo fiscal Mexicano: La desigualdad permanente. *Denarius*, (38), 17-17.
- Statistic South Africa. (2011). Local Municipality. Pretoria. Obtenido de http://www.statssa.gov.za/?page_id=993&id=city-of-johannesburg-municipality
- Statistics South Africa. (2007). Community Survey. Pretoria.
- Sudáfrica. (2021). Constitución de Sudáfrica, 1996, con enmiendas hasta 2012. Constitute. Obtenido de https://www.constituteproject.org/constitution/South_Africa_2012.pdf?lang=es
- Ángel, A. (2013). La política de descentralización y la deuda en el Brasil contemporáneo. *Ciencia Política*, 8(16), 4.
- Campbell, T. (2010). Condiciones para el desarrollo económico local en los sistemas de gobierno descentralizados. *La alternativa local. Descentralización y desarrollo económico*, Washington, BID.
- Listerri, J. J., & Pietrobelli, C. (2011). Los sistemas regionales de innovación en América Latina.
- Jiménez, F., de Lucio, I. F., & Menéndez, A. (2011). Los sistemas regionales de innovación: experiencias concretas en América. *Los Sistemas Regionales de Innovación en América Latina*. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sabatto, D., & Doberti, J. I. (2020). Las alternativas de descentralización del Estado Nacional: Elementos para su consideración. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, (33).
- Shah, A. (2011). Desempeño Macroeconómico en Sistemas Fiscales Descentralizados. *Trimestre fiscal*, (97), 219-261.
- Khambule, I. (2018) The role of local economic development agencies in South Africa's developmental state ambitions. *Local Economy*. DOI: 10.1177/0269094218766459
- Lawrence, F., & Rogerson, C. M. (2019). Local economic development agencies and peripheral small town development: Evidence from Somerset East, South Africa. *Urbani izziv*, 30, 144-157.
- Sabatto, D., & Doberti, J. I. (2020). Las alternativas de descentralización del Estado Nacional: Elementos para su consideración. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, (33).
- Suarez, S., Chicas, A., Troshani, R., & Coelho, N. (2015). Local economic development agencies: for governance and internationalization of local economies. *International Cooperation Initiative ART-Articulation of Territorial and Thematic Networks of Cooperation for Human Development*.
- Asean. (2015). Master Plan: Acceleration and Expansion of Indonesia Economic Development 2011-2025. Recuperado de: <https://www.dezshira.com/library/treaties/master-plan-acceleration-and-expansion-of-indonesia-economic-development-2011-2025-2764.html>

Illman, E. (2015). Reasons for relocation of capital cities and their implications. Prague, 69. Charles University.

Shimamura y Mizunoya. (2020). Sustainability Prediction Model for Capital City Relocation in Indonesia Based on Inclusive Wealth and System Dynamics. *Sustainability* 2020, 12(10), 4336; <https://doi.org/10.3390/su12104336>

Warner, J. F., & Wiegel, H. (2021). Displacement Induced by Climate Change Adaptation: The Case of "Climate Buffer" Infrastructure. *Sustainability*, 13(16), 9160. doi:10.3390/su13169160

Van de Vuurst P and Escobar LE (2020) Perspective: Climate Change and the Relocation of Indonesia's Capital to Borneo. *Front. Earth Sci.* 8:5. doi: 10.3389/feart.2020.00005

World Population Review (2019). Jakarta Population 2019. Walnut. Available at: <http://worldpopulationreview.com/world-cities/jakarta-population/>

The World Bank (2015). Urban Expansion in East Asia – Indonesia. Jakarta. Available at: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2015/01/26/urban-expansion-in-east-asia-indonesia>

Siagian, T., Tinggi, S., Statistik, I., Puhadi, P., and Suhartono, S. (2014). Social vulnerability to natural hazards in Indonesia: driving factors and policy implications. *Nat. Hazards* 70, 1603–1617. doi: 10.1007/s11069-013-0888-3

Schatz, E. (2003). When Capital Cities Move: The Political Geography of Nation and State Building. Kellogg Institute, 303, 1-29.

STEPAN, Alfred. (1999): "Federalism and Democracy. Beyond the US Model" 10 (4): 519-34 *Journal of Democracy*, Washington, Estados Unidos.

Padawangi, R. and Douglass, M. 2015. Water, water everywhere: Toward participatory solutions to chronic urban flooding in Jakarta. *Pacific Affairs* 88(3): 517-50.

Pavalez Rosales, L., I. (2016). La proyección de Indonesia como potencia emergente. *Relaciones Internacionales*, 25(51). Recuperado a partir de <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/2952>

Ward, P. J., Pauw, W. P., Buuren, M. W., Van, and Marfai, M. A. (2013). Governance of flood risk management in a time of climate change: the cases of Jakarta and Rotterdam. *Env. Polit.* 22, 518–536. doi: 10.1080/09644016.2012.683155

Higginbottom, T. P., Collar, N. J., Symeonakis, E., and Marsden, S. J. (2019). Deforestation dynamics in an endemic-rich mountain system: conservation successes and challenges in West Java 1990 – 2015. *Biol. Conserv.* 229, 152–159. doi: 10.1016/j.biocon.2018.11.017

Thiede, B. C., and Gray, C. L. (2017). Heterogeneous climate effects on human migration in Indonesia. *Popul. Environ.* 39, 173–195. doi: 10.1007/s11111-017-0282-2

Salim, W., and Firman, T. (2011). "Governing the Jakarta city-region: history, challenges, risks and strategies," in *Planning Asian Cities: Risks and Resilience*, eds S. Hamnett, and D. Forbes, (London: Routledge), 240–263.

Measey, M. (2010). Indonesia: a vulnerable country in the face of climate change. *Glob. Major E-J.* 1, 31–45.

Mavridis, D. (2015). Ethnic diversity and social capital in Indonesia. *World Dev.* 67, 376–395. doi: 10.1016/j.worlddev.2014.10.028

Banco Mundial (2021). Población urbana. Recuperado de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS?locations=AR-CL-BR>

CEPAL (2010). Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y el Caribe. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42141/1/S1700701_es.pdf

Companhia de Planejamento do Distrito Federal. (2013). Evolução dos movimentos migratórios para o distrito federal: 1959-2010. Recuperado de: https://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Demografia_em_Foco_7-Evolu%C3%A7%C3%A3o_dos_Movimentos_Migrat%C3%B3rios_para_o_Distrito_Federal-1959-2010.pdf

Farías, A., Cruz, L., Geovaní, M. (2019). Século XX: 70 anos de migração interna no Brasil. Recuperado de: <file:///C:/Users/Owner/Downloads/1027-3652-1-PB.pdf>

Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística IBGE (2020). Cidades. Recuperado de: <https://cidades.ibge.gov.br/>

Love, J. (1993). *Federalismos Latinoamericanos*. Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México.

Senado Federal (2009). Brasília tem 2,6 milhões de habitantes e a maior renda 'per capita' do país. Recuperado de: <http://www.senado.gov.br/noticias/especiais/brasil50anos/not01.asp>