

**Comentarios al componente de Políticas del Proyecto:  
MIGRACIÓN INTERNA Y DESARROLLO: EL CASO DE AMÉRICA LATINA.  
Avance de investigación del Proyecto BID/CEPAL SF-9157-RG  
Seminario internacional, Santiago de Chile, 7 y 8 de agosto del 2007**

Comentarista  
Jorge Barquero Barquero  
UCR-CCP<sup>1</sup>

Quiero iniciar agradeciendo la invitación a los organizadores de este seminario que nos facilitaron la oportunidad de compartirles algunas lecturas y visiones del tema que nos reúne hoy. La base de mis comentarios serán los documentos que se nos enviaron y en particular la ponencia que resume el Proyecto de migración interna y desarrollo, pero ampliados a luz de la experiencia de nuestros países, en específico al caso de Costa Rica aunque también extensible a otros países de la región.

Una primera visión a compartir es el relativo vacío de estudios enfocados directamente al fenómeno de los desplazamientos de población y la migración interna.

En ese sentido, trabajos como el que comentamos en este seminario se convierten en una oportunidad para discutir sobre tres aspectos iniciales que resumen el panorama actual:

1. El primero es la posibilidad de poder contar con procesamientos de la información que los propios países generamos y que sin embargo no se explotan en igual grado en cada caso, información que como se evidencia posibilita producir conocimientos y acciones sobre fenómenos y problemáticas directa e indirectamente ligadas a la migración.
2. El segundo punto es el reconocimiento de que dichas problemáticas y fenómenos no ocupan igual prioridad en las agendas de investigación y de políticas. Las primeras siguen estando ligadas principalmente a centros de investigación y universidades, mientras que las agendas de política se ligan a poderes nacionales y locales en entidades gubernamentales y no gubernamentales (incluida la empresa privada).
3. Y el tercer aspecto que complementa o complejiza este panorama es el hecho de que tampoco, o no siempre, ambas agendas (las de investigación y acción política) coinciden o se vinculan como cabría esperar o desear.

---

<sup>1</sup> Sociólogo y Demógrafo, docente de la Escuela de Antropología y Sociología e investigador adscrito al Centro Centroamericano de Población, ambos de la Universidad de Costa Rica, Proyecto de Investigación No. 211-A3-089. Teléfono (506) 2074815, E-mail [jbarquero@ccp.ucr.ac.cr](mailto:jbarquero@ccp.ucr.ac.cr)

Veamos porque en el caso de Costa Rica, este panorama es evidente y a la vez algo divergente:

1. Los vacíos sobre estudios y más aun de programas de investigación sobre la migración interna es patente, en gran parte debido a la atención prioritaria que provocó y sigue suscitando (en menor medida en la actualidad), el fenómeno de la inmigración internacional, particularmente nicaragüense, que tuvo su mayor presencia en la década de los noventa y despertó gran interés debido también a la ausencia de un censo nacional que tardó 16 años en realizarse (entre 1984 y 2000, y del que se pudo contar con información en tiempo record hasta un año después en que se publicaron los primeros resultados definitivos). La sobre atención a este fenómeno, hizo que ahora podamos contar con investigaciones que documentan bastante bien la descripción de las tendencias y características del flujo internacional a diversos niveles de análisis, y hace que también continúe siendo tema de agenda y preocupación de política. En mi criterio, esto desvió la atención que hasta mediados de la década de los ochenta había tenido el tema de las migraciones internas, e incluso hace que el interés por la inmigración nicaragüense (pese a mostrar claros signos de desaceleración reciente), no lance la mirada a temas actuales como la emigración internacional de costarricenses<sup>2</sup>, tema tímidamente emergente con aislados trabajos en localidades muy específicas en que se concentra la mayor salida (recientes zonas de reestructuración rural).
2. Lo anterior también toca al lugar poco visible de la migración interna en la agenda de políticas, pese a que el país no escapa a procesos similares a los que están experimentado otros países centroamericanos y latinoamericanos, como los ligados a la dinámica urbana, la transición de lo rural, y el papel de localidades con jurisdicciones definidas (en el caso de Costa Rica son las municipalidad de los 81 cantones, que corresponden al segundo nivel en desagregación de la división política administrativa).
3. En todo caso, cabe señalar que hay experiencias en el país en que ambas agendas se acercan y hasta interactúan. Por ejemplo, grupos de investigadores se reúnen para generar diagnósticos nacionales —a partir de los estudios e información que se generan en el país—, titulados *Informes del Estado de la Nación*.<sup>3</sup> Estos trabajos complementan a otros estudios como los *Informes sobre el desarrollo humano*, que elabora el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, y que también se realiza con investigadores e información locales (información que en mucho sólo se limitan a proveer las oficinas nacionales de estadísticas y censos). Estos informes en otros países centroamericanos cobran igual difusión e ingerencia relativa en las agendas de política.

---

<sup>2</sup> En particular hacia los Estados Unidos, donde los costarricenses censados en dicho país siguen creciendo hasta representar al año 2000 un 2% de la población de nacionales del país de origen.

<sup>3</sup> Documento ampliamente difundido y cuyo soporte principal es una comisión de universidades estatales y de otras alianzas específicas; lleva al menos 12 años de editarse anualmente.

Relacionando ahora este panorama general y específico de Costa Rica, con el documento y proyecto que nos ocupa, habría que reconocer, como decía al principio, que se convierte en oportunidad para contar con un instrumento que contribuiría tanto a llenar los vacíos de información y conocimiento, como a orientar la acción pública programática (nacional, regional o local).

En ese sentido, el reto de este tipo de estudios y proyectos de visión comparativa pretendidamente latinoamericana, y que se basan en casos nacionales seleccionados, es el de fortalecer su difusión e impacto para calar en las agendas de investigadores locales, quiero decir de cada país, y aun más prioritario sería permear al menos en la agenda de entidades de gobierno nacional y sobre todo local (y así indirectamente en el de las entidades privadas).

Adentrándonos un poco más a la ponencia de Celade sobre el proyecto Migración interna y desarrollo, cabe hacer comentario (como hemos venido haciendo a lo largo de este seminario) de al menos tres de sus componentes, en los que también se organizaron las sesiones de trabajo del seminario: acerca de su marco conceptual, sobre la medición y datos, y sobre políticas y experiencias.

A continuación me referiré a este último componente, de políticas, como se me solicitó:

Una observación que se debe anotar antes es el evidente subtratamiento del aspecto de políticas, en los documentos que se dispusieron para este encuentro (salvo en el texto adicional y específico sobre la recuperación del centro de la ciudad de Santiago de Chile). Por tal motivo me atreveré sólo a colocar algunas ideas y visiones que igualmente habría que lanzar como aproximación pretendidamente regional, aunque refiere en algunas especificidades sobre todo al caso de Costa Rica:

1. Lo primero comprende al cambio en el contexto, que a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta y, cada vez con mayor fuerza, desde la década de los noventa hasta hoy, reestructura y reorganiza los procesos internos y externos que impactan en la economía, la sociedad y la política.
2. Como segundo apuntar que estos procesos incluyen la modificación en las modalidades de gestión de la política social y económica, que paulatinamente pasan de un Estado social interventor a un Estado más fiscalizador de orientación liberal, cediendo así mayor participación a otros actores sociales básicamente privados y de fin económico. Esto hace que el *mercado* y la *empresa privada*, en esta coyuntura, entren a jugar un papel más vigoroso, a la vez que se le ceden desregulaciones para ello.
3. Lo tercero es que se trata de un mercado que se especializa, fragmenta o actúa socio espacialmente. Así, permítanme citar tres ejemplos generales: a) en el ámbito urbano son el mercado inmobiliario y la empresa constructiva, los que tienen un papel determinante, actuando bajo acuerdos por concesión, ya mediante pugna y competencia o bien actuando según sus fines (aunque dentro de ciertas

regulaciones que corresponden al rol fiscalizador estatal). Y pasan a tener gran incidencia en la génesis de la situación de las zonas urbanas y metropolitanas en la actualidad. De manera que es también con quienes se deben transar las iniciativas de reordenamiento territorial a presente y probablemente a futuro; b) pero en otras zonas específicas ese papel lo juegan otros sectores, por ejemplo es el caso de las áreas costeras del pacífico central y norte de Costa Rica, donde la empresa turística con capital extranjero o mixto nacional, actúa en actividades que no siempre son exitosas en retener o absorber productivamente a la población local, y más coinciden con zonas de expulsión de migrantes internos; c) o bien en los casos de actividades agrícolas y agroindustriales que cobraron auge con el modelo de exportación más dinámico, que ha contribuido a desacelerar o deprimir a la producción para el mercado interno (poniendo incluso en riesgo la seguridad alimentaria por desabastecimientos y ajuste de precios), lo que impacta no sólo en zonas tradicionalmente consideradas rurales sino también a los centros urbanos menores, cuyos pobladores sufren el problema social del ajuste rural (en empleo, carencias de productos y problemas de comercialización y servicios, principalmente), y que también afecta a otras ciudades periféricas a las áreas metropolitanas y a estas últimas, por diversos vínculos y encadenamientos socioeconómicos entre campo y ciudad.

4. Un cuarto aspecto es el hecho de que en este contexto, entonces, se modifican o reestructuran los actores sociales. Dentro de los cuales sigue estando sin duda el Estado (poder central), aunque cada vez más reducido o relegando sus funciones, sin dejar su papel regulador o contralor a nivel de gobierno central, vía una serie de normativas que llevan aparejado otros problemas, ya que en algunas oportunidades éstas se traducen en cierta “atrofia” en la gestión (me refiero a la multiplicidad de normativas que se superponen). Un efecto también de esa hipernormatividad, es la que hace que otros actores no alcancen a desarrollar proyectos e intereses con la celeridad y eficacia necesarias o proyectadas.
5. Entre otros actores, uno que merece un comentario especial lo constituyen los gobiernos locales que pretenden ordenar y administrar localidades con jurisdicción definida (municipios, comunas, según el caso), y que producto de la heterogeneidad y desigualdades socio espaciales, poseen también desigual margen de acción y gestión, en tanto a aquellos que concentran mayor población de estratos medios y altos, así como cierto tipo de actividades económicas, tienen mayor posibilidad de recaudar más recursos financieros para su gestión. Aquí el fenómeno que se presenta en prácticamente todos los países, es que tales municipios están ubicados en zonas metropolitanas o de mayor concentración de población y recursos, y a su vez, al interior de estas zonas, también se reproducen esas desigualdades sociales de acuerdo con los patrones de localización de personas y capitales. Es allí en los municipios más fuertes económicamente (con variabilidades de gestión política), que se han venido desarrollando proyectos que pueden tener algún efecto directo o indirecto sobre los desplazamientos de población, pero sin embargo se trata de proyectos muy localizados en aspectos muy específicos de las ciudades: como la creación o procura de corredores verdes

- y bulevares, la recuperación de infraestructuras de valor histórico o arquitectónico, las regulaciones a la circulación vehicular y de personas, y hasta tentativas de repoblamiento de los cascos urbanos más céntricos. Estas últimas tentativas aunque tienen entre sus objetivos beneficiar a los habitantes de la ciudad, terminan favoreciendo o son absorbidos por el mercado inmobiliario para sectores medios-altos, sin resolver y ni siquiera visibilizar a otros pobladores o usuarios de las ciudades latinoamericanas, como el comercio informal, los pobres en localidades urbano-marginales, los indigentes, los inmigrantes internacionales, los jóvenes, entre otros, y agravando al final la segregación socioespacial y los problemas sociales concomitantes.
6. Entre tales problemas destaca el tema de la vivienda de interés social, que cobra particular desatención, producto en parte de la percepción y práctica de los municipios de que es materia a la que debe abocarse o ser atendida por entidades nacionales de gobierno central y hasta del mismo sector privado. Se trata por ejemplo de ministerios y programas de vivienda o de atención a la pobreza, del sistema financiero e hipotecario, del sector de la construcción, entre otros; organismos que tampoco resuelven la segregación y en no pocas oportunidades contribuyen a incrementarla con la atención nuevamente focalizada pero no por ello eficaz, en proyectos de vivienda donde mucha de la gestión y fines son financieros y a favor del sector inmobiliario privado, el que por su parte también desarrolla sus propios proyectos con relativa facilidad, dirigidos por ejemplo a dotar de vivienda de altura y condominios a sectores socioeconómicos altos (nacionales y extranjeros), todo lo cual acrecienta la diferenciación y segregación social y espacial (o residencial).
  7. Pero no debe olvidarse que también y sobre todo en manos del sector público estatal, sigue estando aún la finalidad directamente *social*, de resorte de la política social del Estado. Y es aquí por ejemplo que proyectos como el que actualmente desarrolla el gobierno de Costa Rica en materia de planificación urbana del Gran Área Metropolitana central del país, cobran especial relevancia y debieran estar en la mira vigilante de distintos organismos de la sociedad civil: incluido el sector básicamente académico que genera investigación, los gobiernos locales, los mismos ciudadanos o sus organizaciones representantes.
  8. Me adelanto a decir que dicho proyecto cobra relevancia por dos principales razones: a) porque se gesta y está desarrollándose en el nuevo contexto que hemos descrito aquí en forma resumida, y b) porque le corresponde establecer alguna direccionalidad a procesos y actores sociales que también hemos descrito en esta breve presentación de comentarios al Proyecto del Celade que nos reunió en esta valiosa ocasión.

Muchas gracias.