

La Habana. Efectos de la migración interna a dos décadas del Decreto-Ley 217

Havana. Effects of internal migration two decades after Decree-Law 217

William Hernández Mondejar*

Eduardo San Marful Orbis**

Darnelis Delisle Lescaj***

ARTÍCULO ORIGINAL | Recibido: 30 de julio de 2017
Aceptado: 20 de septiembre de 2017

Resumen

Se aborda la migración interna en la provincia de La Habana pasadas dos décadas del Decreto-Ley 217 de 1997, regulatorio de la inmigración a la capital del país, durante el llamado Período Especial después de la desintegración del campo socialista europeo. El efecto de los movimientos migratorios se describe entre Unidades Administrativas Mayores (DAM) y entre las menores (DAME), utilizando información censal de las rondas de 2002 y 2012 realizadas en Cuba, y de las estadísticas continuas referidas al año 2015. Además, se analizan los impactos y cambios en el origen y destino de los movimientos a partir de las modificaciones implementadas en el año 2012. En tal sentido, se observa una intensificación de los movimientos de entradas, cuyas cifras solo fueron superiores antes de la implementación del decreto.

Palabras clave

La Habana, migración interna, Decreto-Ley 217, efectos.

Abstract

It addresses internal migration in the province of Havana after two decades of Decree-Law 217 of 1997, regulating immigration to the capital of the country, in the so-called space period after the disintegration of the European socialist camp. The effect of migratory movements is described between Major Administrative Units (DAM) and between the smaller ones (DAME), using census information from the 2002 and 2012 rounds conducted in Cuba, and of the continuous statistics referring to the year 2015. Moreover, the impacts and changes in the origin and destination of the movements from the modifications implemented in 2012 are analyzed. In this sense, there is an increase in the movements of entries, whose figures were only higher before the implementation of the decree.

Keywords

La Habana, Internal Migration, Decree-Law 217, Effects.

* Master en Estudios de Población. Centro de Estudios Demográficos. Universidad de La Habana, Cuba. mondejar@cedem.uh.cu

** Doctor en Ciencias Geográficas. Centro de Estudios Demográficos. Universidad de La Habana, Cuba. sanmarful@cedem.uh.cu

*** Licenciada en Geografía. Centro de Estudios Demográficos. Universidad de La Habana, Cuba. darnelis@cedem.uh.cu

Introducción

En conjunto con la fecundidad y la mortalidad, la migración es la tercera variable que ejerce un efecto en la estructura demográfica de la población, así como en sus cantidades de efectivos. Su contribución al cambio de la población puede ser pequeña, pero esta varía en la medida en que los análisis toman unidades administrativas menores (Dorrington y Hill, 2013). Mientras que un nacimiento y una muerte son en gran medida inequívocos, la migración depende de unidades espaciales geográficamente definidas y de la intención o comportamiento que sigue el sujeto (Dorrington y Hill, 2013).

Las migraciones, conjuntamente con los movimientos pendulares y los estacionarios, constituyen desplazamientos territoriales de la población. Mientras que el movimiento pendular o cotidiano comprende los desplazamientos que cubren distancias relativamente cortas, desde sus lugares de residencia habitual hacia los centros de trabajo, estudio y servicio, y el estacional períodos de siembra o cosecha, la migración implica un cambio en el lugar de residencia habitual de la población, un traspaso de fronteras o límites político-administrativos con una temporalidad de al menos un año.

En lo particular los movimientos internos en Cuba han tenido su magnitud, origen y destino en diferentes momentos de la historia, en los que enclaves de atracción han sido receptores por excelencia. Estos centros de atracción, así como los de rechazo, se han mantenido en las últimas décadas, pudiéndose considerar conservadora la dirección redistributiva de la población por efecto de la migración interna, no así en lo referente a su intensidad.

La Habana, principal espacio receptor del país, redujo la entrada de migrantes en la segunda mitad de la década de 1990, tras el Decreto-Ley 217 que se proponía regular la entrada de inmigrantes a la capital. Esta medida produjo una reducción de los movimientos migratorios casi en un 40% tanto en los movimientos de entrada como en los de salida que se produjeron en la isla a nivel de provincia en el trienio posterior a 1997 (Montes, Lantigua y San Marful, 2003).

Entre las variables demográficas, la migración es silente en comparación con la fecundidad y la

mortalidad a los medios en Cuba, a pesar de que se suele conocer en gran medida la magnitud de la de tipo externa e interna.

En la actualidad, el Decreto 293 modificativo del Decreto Ley 217 en el 2012, creó excepciones a los requisitos para migrar a La Habana para parientes de residentes de la ciudad, personas declaradas jurídicamente incapaces, y otras familias a quienes el Estado les asigne una vivienda (Decreto 293, 2012, p. 399).

Sumado a ello, la apertura económica particularmente en el sector de los servicios, y la oferta y demanda de ellos por parte de empleadores privados florecen como oportunidades atractivas en las grandes ciudades, en particular La Habana. Estos nuevos escenarios depositan oportunidades tanto para la movilidad desde las afueras de la capital, como para la magnitud de los movimientos intrametropolitanos de esta.

Este artículo se propone acercarse al actual efecto redistributivo de la migración interna en Cuba, así como su intensidad, en lo que respecta particularmente a La Habana después de 1997.

Metodología y fuentes de información

El análisis de la movilidad territorial de la población puede ser estudiado mediante diferentes fuentes como: los censos de población y viviendas, las encuestas especializadas en migración o de los registros continuos de población como los que ofrecen las Oficinas del Carnet de Identidad y Registro de Población (CIRP), a través la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI). Es a partir de esta última fuente del año 2015, y con algunos datos registrados por el Censo de Población y Viviendas de Cuba de los años 2002 y 2012 que se realiza el siguiente estudio. Tanto para las Divisiones Administrativas Mayores (DAM), como para las menores (DAME). Se realiza un análisis cuantitativo de los efectos redistributivos e intensidad de la migración interna en Cuba, en particular su impacto en la capital de país, como principal receptora.

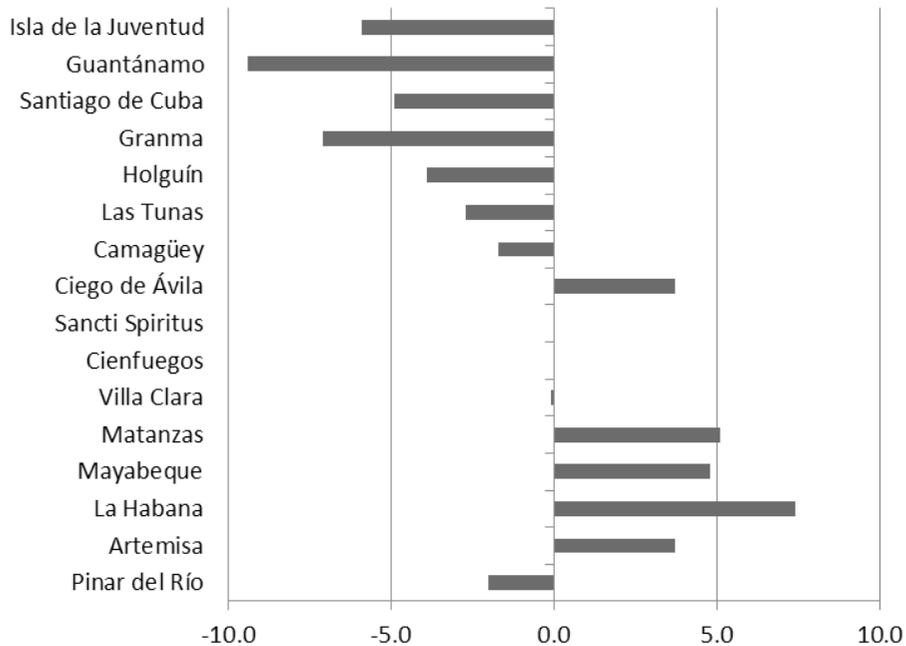
Resultados

Movilidad territorial de la población entre unidades administrativas mayores (DAM). Año 2015

En el año 2015, La Habana registró un total de 23 136 inmigrantes y 7 368 emigrantes para un saldo migratorio interno de 15 768 inmigrantes, en valores relativos las tasas de inmigración y emigra-

ción durante el año 2015 fueron de 10,9 y 3,5 por cada mil habitantes cada una, mientras que la del saldo migratorio alcanzó el valor de 7,4 por cada mil habitantes. Si examinamos el comportamiento de estos indicadores unos años atrás se considera que esta DAM es una provincia netamente receptora de población. En la figura 1 se presentan las tasas del movimiento migratorio por cada provincia, lo que pone en evidencia lo anteriormente expresado.

Figura 1. Cuba. Tasa del saldo del movimiento migratorio interno por provincia. Año 2015 (por mil habitantes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Anuario Estadístico de Cuba. Año 2015. Oficina Nacional de Estadísticas e Información.

Como puede observarse en la tabla 1, los mayores valores, tanto de inmigrantes, de emigrantes y del saldo migratorio interno, así como sus respectivas tasas, se registraron durante el año 2015.

Tabla 1. Movimiento migratorio interno, tasa de inmigración, de emigración y del saldo migratorio interno. La Habana. Años 2011-2015

Año	Inmigrantes		Emigrantes		Saldo	
	Total (u)	Tasa*1000	Total (u)	Tasa*1000	Total (u)	Tasa*1000
2011	17 560	8,2	4 926	2,3	12 634	5,9
2012	19 399	9,0	5 035	2,3	14 364	6,7
2013	16 851	8,0	5 791	2,7	11 060	5,2
2014	13 215	6,2	4 238	2,0	8 977	4,2
2015	23 136	10,9	7368	3,5	15 768	7,4

Fuente: Anuario Demográfico de Cuba. Año 2015. Oficina Nacional de Estadísticas e Información.

La provincia que mayor población aporta hacia La Habana es Santiago de Cuba, con 3 280 migrantes, de ellos 1 521 son hombres y 1 707 mujeres que en cifra relativas representan el 47,1 y 52,9% respectivamente del total. Este monto de inmigrantes que llegan a la capital del país procedentes de Santiago de Cuba representan el 13,9% de todas las entradas a esta DAM y una corriente migratoria de 1,5 por cada mil habitantes.

En conjunto, las provincias orientales (Camagüey, Las Tunas, Holguín, Granma, Santiago de Cuba y Guantánamo) aportan a La Habana un total de 13 189 inmigrantes, es decir el 57,0% de los que llegan a esta. Se destaca por sexo que el 48,8% de ellos son varones, y el resto 51,2 son mujeres. Ello puede estar dado por una mayor predilección de la población de estos territorios en residir en la

capital del país, por la existencia de redes de apoyo más sólidas, que favorezcan que sean mayores tanto las posibilidades de llegar al destino, como de tener éxito en el mismo (figura 2).

No menos importante resulta el intercambio migratorio que registra La Habana con las provincias colindantes: Artemisa y Mayabeque, estas en su conjunto expulsan a La Habana 3 988 migrantes de ellos 2 019 corresponden al sexo masculino y 1 969 al femenino, que representan en cifras relativas del total, el 50,6 y 49,4 por ciento respectivamente. Mayabeque es de las provincias limítrofes la de mayor peso en los inmigrantes que llegan a la capital del país, 50,8%, esto pudiera estar dado por el fuerte vínculo económico y social que siempre existió entre La Habana y los municipios que hoy conforman a Mayabeque (figura 3).

Figura 2. Cuba. Principales corrientes migratorias a La Habana según DAM, 2015



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Oficina Nacional de Estadísticas e Información.

Por otra parte, se observa que, generalmente, La Habana aporta en menor cuantía población a otras provincias, entre ellas se destacan: Mayabeque (1 028), Artemisa (1 025), Holguín (678) y Santiago de Cuba (635). Como se puede observar el mayor intercambio se establece entre las provincias limítrofes. La participación diferencial según sexo de los migrantes en función de la distancia recorrida, como en otras evidencias empíricas se ha acostumbrado a expresar a partir de los hallazgos de E.G. Ravestein en 1889 en el sentido de que "las

mujeres parecen predominar entre los migrantes que recorren trayectos cortos", sin embargo en el caso que nos ocupa no se cumple este postulado, ya que son los varones los que mayormente emigran entre las dos provincias contiguas Mayabeque y Artemisa.

Lo anteriormente expresado evidencia que existe una corriente y contracorriente migratoria fuerte entre las provincias colindantes con La Habana.

Figura 3. Cuba. Principales contracorrientes migratorias a La Habana según DAM, 2015



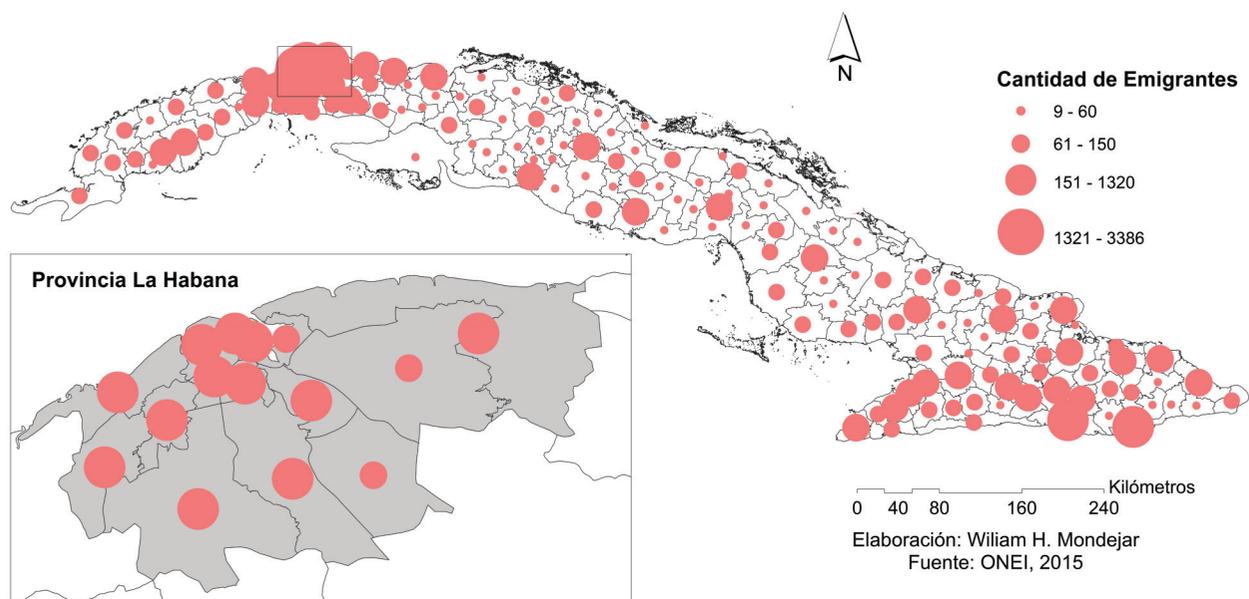
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Oficina Nacional de Estadísticas e Información.

Movilidad territorial de la población entre unidades administrativas menores (DAME). Año 2015

En este año migraron hacia y desde municipios de La Habana 84 091 personas, de las cuales el 51 943 inmigraron a la provincia y otros 32 148 emigraron de la misma. Estos movimientos fueron

diferenciales entre sus municipios, produciéndose las mayores entradas en los municipios de 10 de Octubre y Boyeros, mientras los principales emisores fueron Centro Habana y Plaza de la Revolución. Además, hay que destacar las corrientes procedentes de los municipios de Santiago de Cuba y Guantánamo (figura 4).

Figura 4. Cuba. Población emigrante a municipios de La Habana, 2015

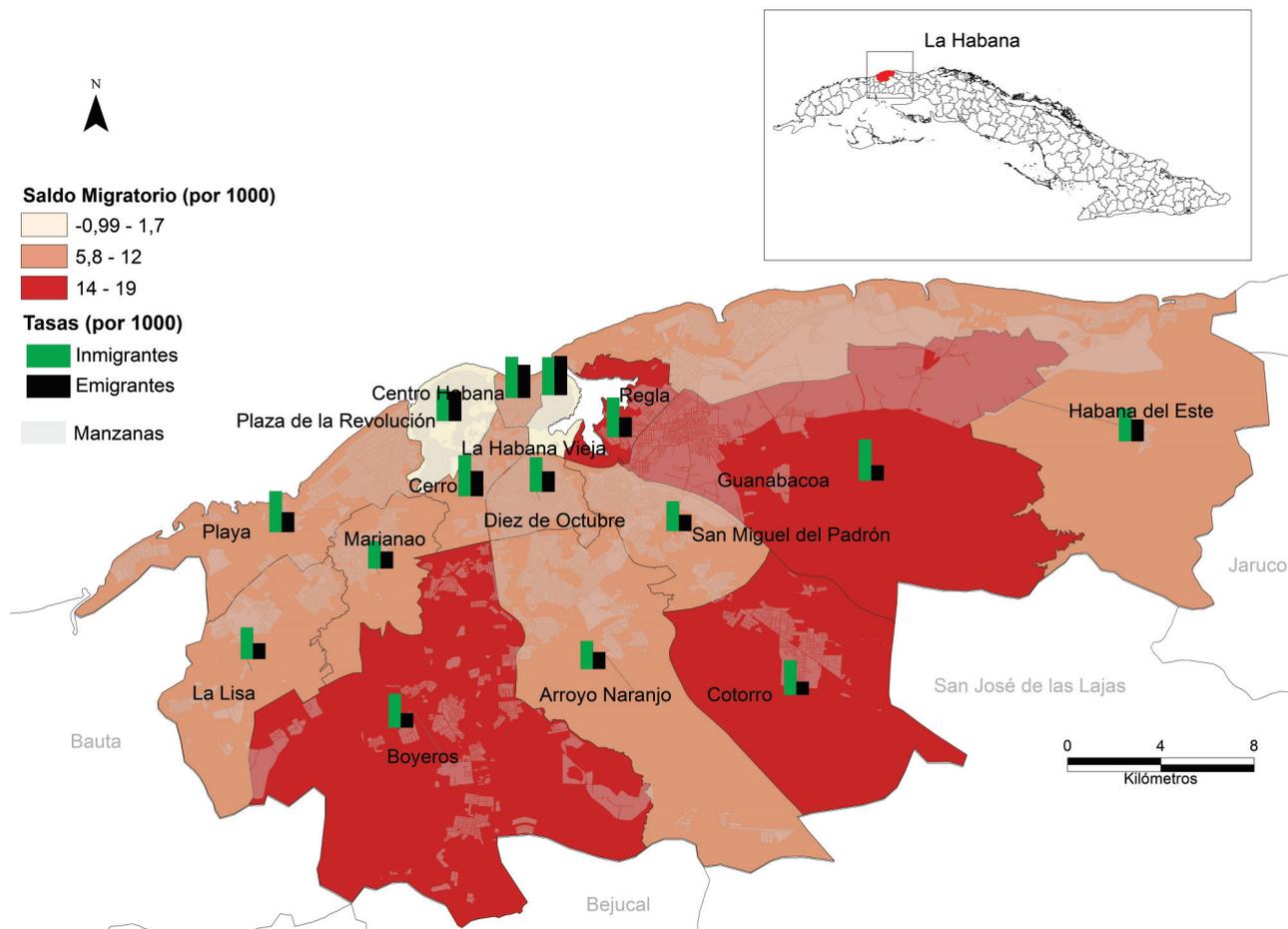


Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Oficina Nacional de Estadísticas e Información.

Todos los municipios registraron saldos migratorios positivos, a excepción de la Habana Vieja (figura 5). El 59% de todos los movimientos internos en el país dirigidos a municipios de La Habana se produjo entre sus propios territorios, por lo que la migración intrametropolitana tiene un peso

importante. Esto se asocia en gran medida porque al recorrer menor distancia los movimientos pueden ser mayores, así como las posibilidades de encontrar opciones de permutas o compraventas pudieran ser mayores, entre otros movimientos de reubicación de población en algunas DAME.

Figura 5. La Habana. Migración interna, 2015.

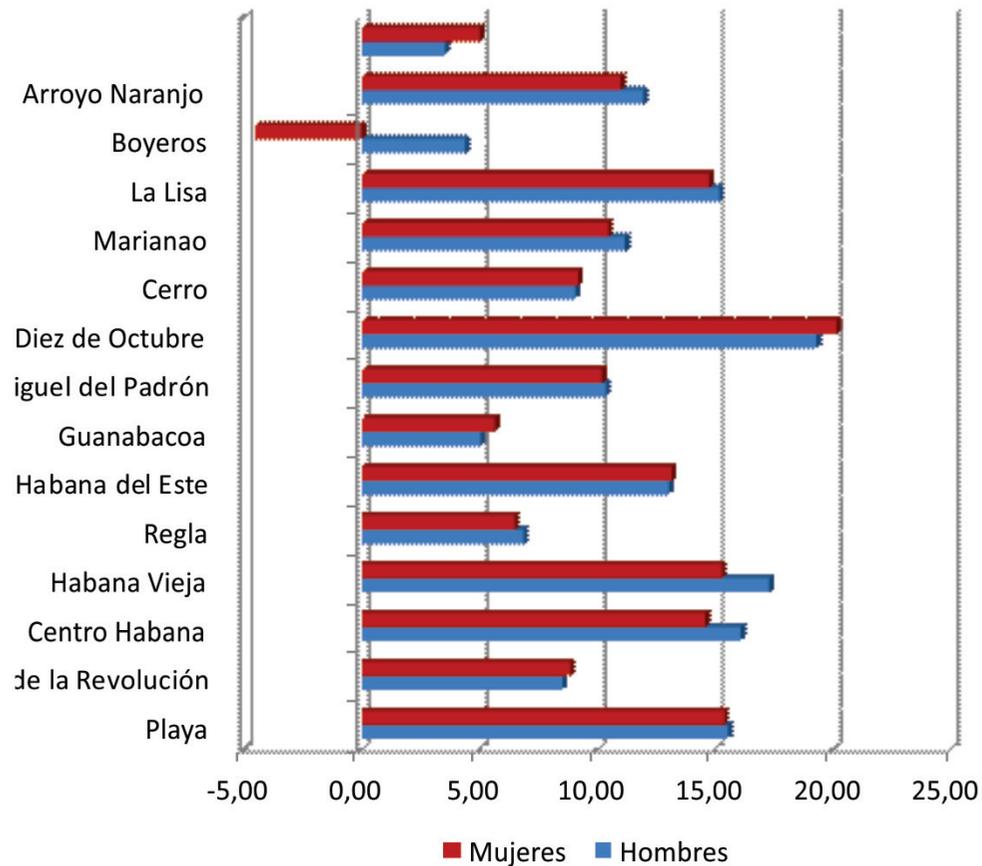


Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Oficina Nacional de Estadísticas e Información, 2015.

Según sexo, en nueve municipios las tasas de saldo migratorio son superiores en hombres que las de mujeres. En las mujeres, solo fueron negativas en el municipio de Boyeros (-4,9 por mil) (figura 6). Este comportamiento en el año 2015 nos es el reflejo de un período, no obstante, las actuales

coyunturas del mercado laboral en La Habana, y procesos asociados a la actualización del modelo económico del país deberían estudiarse, en términos de atractivos y facilitadores de una migración que en 2015 fue mayoritariamente masculina.

Figura 6. Provincia La Habana. Saldos migratorios según sexo y DAME, 2015

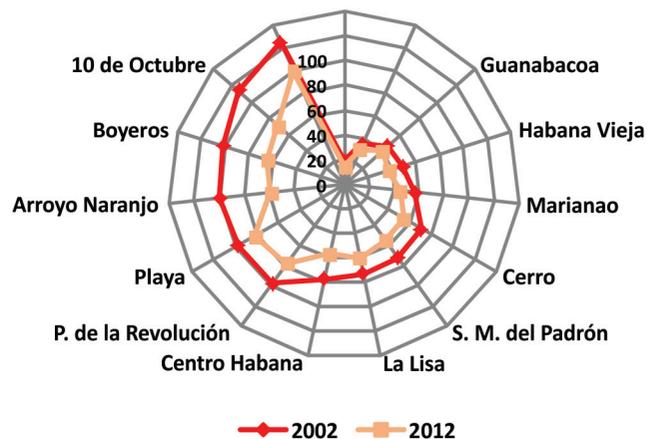


Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Oficina Nacional de Estadísticas e Información.

Panorámica según momentos censales 2002 y 2012 entre DAME

En el año 2002 La Habana registró un 68,2% de población nativa residiendo en ella. Esta frecuencia aumentó en el año 2012 a 75,2%.¹ Aunque la migración absoluta o de toda la vida carezca de referencia temporal nos aproxima a un panorama que caracteriza y explica en cierta medida la reducción de la población no nativa residiendo en La Habana. Entre los momentos censales 2002 y 2012 los inmigrantes absoluta o de toda la vida pasaron de 1 135 829 a 849 318, reducción que se produjo en todos los municipios de la provincia (figuras 7 y 8).

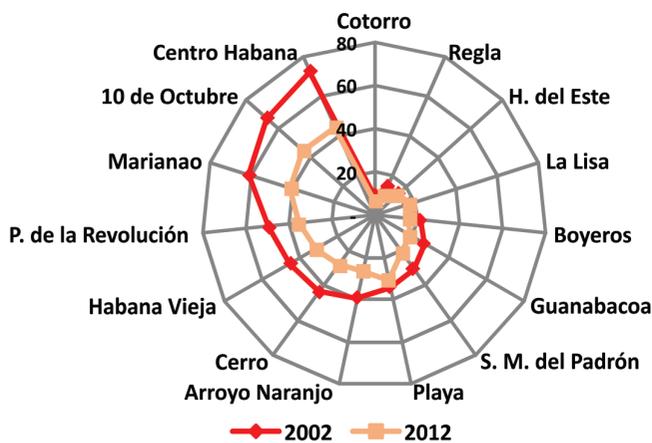
Figura 7. Provincia La Habana. Inmigrantes absolutos o de toda la vida según DAME. CPV 2002 y 2012 en miles



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Oficina Nacional de Estadísticas e Información.

¹ Peso de los nativos que residen en su propia provincia de origen dentro de la población residente en dicha provincia.

Figura 8. Provincia La Habana. Emigrantes absolutos o de toda la vida según DAME. CPV 2002 y 2012 en miles



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Oficina Nacional de Estadísticas e Información.

Pese a que sus municipios son receptores de población por excelencia, del oriente del país y de otros territorios, en el año 2012 el 38,9% de los migrantes *absolutos o de toda la vida* era de movimientos que tenían su origen y destino dentro de la misma provincia de La Habana.

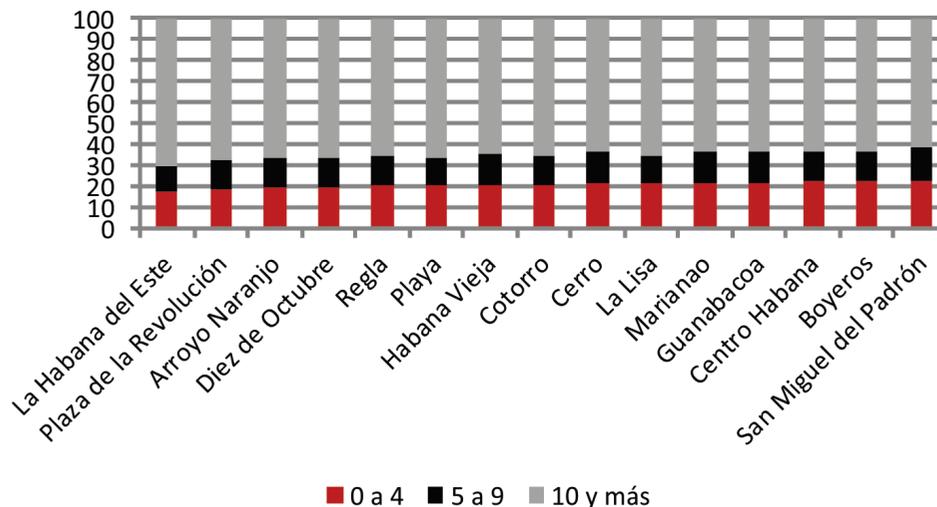
La principal corriente se produce con origen en el municipio de Centro Habana dirigida a la Habana

del Este, seguida de Marianao-La Lisa. Del resto de los territorios del país, las principales corrientes hacia La Habana tienen su origen en los municipios de Santiago de Cuba, Guantánamo y Manzanillo, en sentido de los municipios de Centro Habana, La Habana Vieja y San Miguel del Padrón.

Los dos últimos censos de población y viviendas en Cuba no incluyeron la pregunta con fecha fija 5 años antes del momento censal, no obstante, es posible establecer una referencia temporal de la migración reciente a cada uno de los territorios con más precisión con las interrogantes que se incluyeron en la boleta. El empleo de esta pregunta –fecha fija 5 años– en los censos es el recomendado para establecer comparaciones, referencias temporales y descripciones analíticas del comportamiento de los patrones de la migración interna.

Sin embargo, algunos retratos se pueden obtener de la migración interna. En la totalidad de los territorios, son más numerosos los movimientos que se han producido en los 5 años previos al Censo de 2012, que los que datan entre 5 a 9 años previos. Los movimientos por más de 10 años anteriores al momento censal tienen los mayores montos, estos movimientos comprenden al menos un movimiento migratorio que pudo realizar una persona² (figura 9).

Figura 9. Provincia La Habana. Temporalidad de la migración en años según DAME. CPV 2012



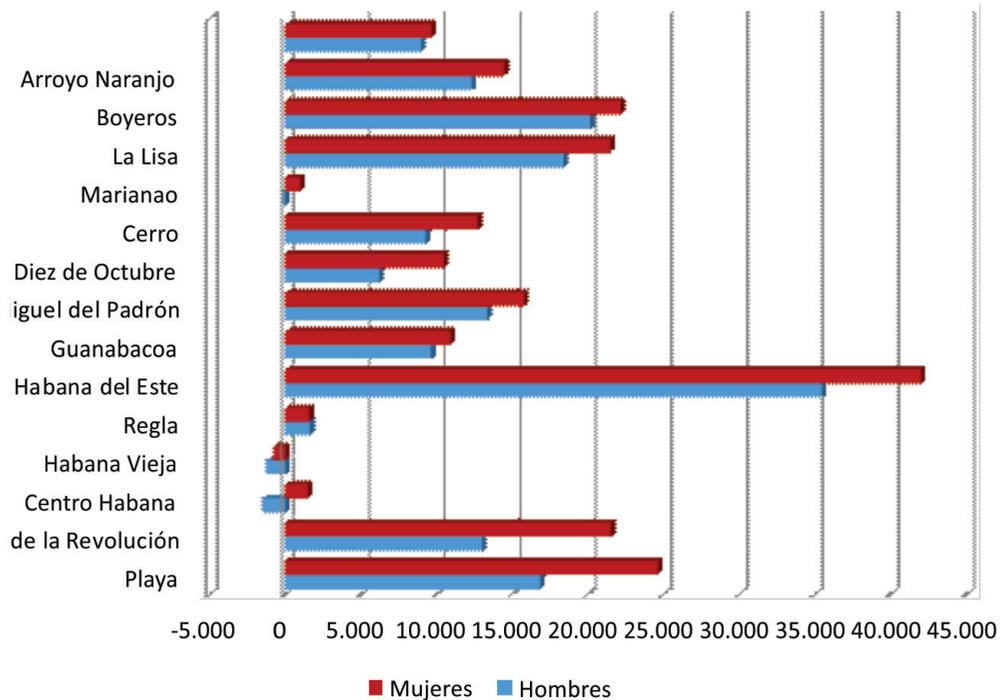
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Oficina Nacional de Estadísticas e Información.

² Migrantes *absolutos o de toda la vida*.

Se puede observar con claridad el predominio femenino en el intercambio migratorio *absoluto o de toda la vida* en cada DAME de La Habana. Su

diferencial es mayor en los municipios de Playa y Plaza de La Revolución (figura 10).

Figura 10. Provincia La Habana. Saldos migratorios absolutos o de toda la vida según DAME. CPV 2012



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Oficina Nacional de Estadísticas e Información.

Conclusiones y discusión

A partir de la información censal, se observa que la migración interna ha jugado un efecto redistributivo en la población de los municipios de La Habana desde hace varias décadas. Su dinámica, estudiada desde la segunda mitad del siglo XX, en el que ya era evidente el sostenido flujo de población hacia el occidente de la isla, en particular a la capital del país, llevó a que dichos eventos fueran matizados por el Gobierno cubano en los años sesenta, al percatarse de la necesidad de reanimar principalmente los territorios del oriente país, con el fin de convertirlos en un mayor atractivo para esta población migrante.

Este comportamiento mantenido durante varios años, fue más visible en los años noventa cuando el denominado Período Especial, en el que

la fuerte reducción del proceso inversionista en el país debido a la desaparición del campo socialista europeo, trajo consigo efectos negativos económicos y sociales, entre ellos el aumento de la migración descontrolada hacia las mayores ciudades y la Ciudad de La Habana, donde se aprobó el ya mencionado Decreto-Ley 217 (ONE, 2002 y ONEI, 2012).

En resumen, a dos décadas de esta regulación, donde destaca un contexto de baja fecundidad y significativa migración externa que caracteriza a La Habana como mayor polo de atracción, continúa jugando un papel importante la migración interna en la redistribución de población entre las DAME, tanto al interior de sus municipios –intra-metropolitana– como de población procedente de los territorios del oriente, centro y de las provincias colindantes a la capital.

Varios estudios han identificado que a partir de los años noventa se había producido en Cuba una reducción de los movimientos internos, tanto entre DAM como DAME, comparados con el resto de los países de la región de América Latina (Morejón y San Marful, 2013). En lo particular en lo referido a la capital del país esta reducción se hizo notoria de 1996 en adelante.

Desde el citado año no se alcanzaba en la provincia de La Habana una tasa superior a 7,4 por mil habitantes de saldo migratorio interno, como se observa al cierre del 2015. Hay que destacar que en este año –2015–, 23 136 personas inmigraron a la provincia, cifra que era inferior desde finales de la década de los noventas.

Esta dinámica creciente de inmigración a La Habana se presenta en la aún deficitaria situación de la vivienda de la capital. Algunos cambios marcados por el incentivo a la construcción de viviendas por esfuerzo propio –Decreto-Ley 322–, así como otros decretos que flexibilizaron a partir del año 2011 las compraventas de viviendas –Decreto-Ley 288–, modificativos del decreto ley 217 –Decreto-Ley 288–, la autorización y el acceso a créditos y subsidios personas naturales –Decreto-Ley 289–, pudieran ser un incentivo que facilitaría un mayor número de inmigrantes legales a municipios de La Habana.

No obstante, el no contar con cifras de población asentada ilegalmente en áreas de la metrópolis en esta fecha sesga de cierta forma las estadísticas, pero no diluye los notorios incrementos de inmigrantes que llegan a ella.

Otros factores individuales como el sexo y en particular la edad en correlación con otros determinantes –educación, estado civil, condición socioeconómica y situación laboral–, en el reciente contexto de la política económica y social de Cuba, apertura al mercado internacional, en particular con los Estados Unidos, y la política de estos hacia la isla, serían diferenciales trazadores de la migración interna y también de la externa.

En torno a este contexto, la población del territorio de origen tenderá a ser más el de una persona joven (Dolado y Fernández-Yusta, 2002, p. 45), si además tenemos en cuenta que la población de 15-29 años es la que mayor movilidad en condición de migrante tuvo en 2012 (Mora, Suriel y Hernández, 2016, p. 97).

Referencias bibliográficas

- MOREJÓN, B. y SAN MARFUL, E. (2013). Migrantes Internos en La Habana y otras capitales de países de América Latina y el caribe, a través de los censos de población de la década del 2000. *Rev. Novedades en Población* (17), 66-79.
- DECRETO NÚMERO 217. (1997). *Gaceta Oficial*. Recuperado de <https://www.gacetaoficial.gob.cu/html/regulacionesmigratoriasparaC.H.html>.
- DECRETO-LEY NÚMERO 288. (2011). *Gaceta Oficial No. 35 Extraordinaria* pp. 359-363.
- DECRETO-LEY NÚMERO 289. (2011). *Gaceta Oficial No. 40 Extraordinaria* pp. 401-404.
- DECRETO-LEY NÚMERO 322. (2014). *Gaceta Oficial No. 40 Extraordinaria* pp. 949-958.
- DECRETO NÚMERO 293. (2012). *Gaceta Oficial* No. 39 Extraordinaria, p. 399.
- DONALDO, J. y FERNÁNDEZ-YUSTA, C. (2002). Los nuevos fenómenos migratorios: retos y políticas. En: Rodríguez, J. y Busso, G. (2009). *Migración Interna y desarrollo en América Latina entre 1980 y 2005. Un estudio comparativo con perspectiva regional basado en siete países* (p. 45). Santiago de Chile: CEPAL.
- DORRINGTON, R. y HILL, K. (2013). *Tools for Demographic Estimation*. IUSSP-UNFPA.
- MONTES, N. LANTIGUA, M. y SAN MARFUL, E. (2003). Exploración sobre las migraciones internas de las provincias y los municipios de Cuba: 1995/1997 y 1998/2000. *Cuadernos Geográficos*, pp. 43-59.
- MORA, A., SURIEL, J. y HERNÁNDEZ, W. (2016). Intensidad y patrones del efecto redistributivo de la migración interna en Cuba y República Dominicana. Según DAM y DAME. Rondas censales 2000 y 2010. *Rev. Novedades en Población*, (23), 97.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (ONE). (2003). *Migraciones Internas en Cuba según Censo del año 2002*.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMACIÓN (ONEI). Centro de Estudios de Población y Desarrollo (2015). *Movilidad territorial de la población a partir del Censo de Población y Viviendas*. La Habana.
- Centro de Estudios de Población y Desarrollo. (2016). *Anuario Demográfico de Cuba* En formato digital. La Habana.
- (2014): *Movilidad territorial de la población Censo de Población y Viviendas. Cuba 2012*.
- (2014). *Informe Nacional Censos de Población y Viviendas 2012*. Cuba.