

## Prólogo

La preocupación por el desarrollo de los distintos territorios, donde se expresan la vida, la ciudadanía y las actividades económicas y toman forma las políticas públicas nacionales, y en la actualidad también las políticas y regulaciones económicas y sociales universales, siempre ha estado en el corazón de la mejor tradición del análisis del desarrollo económico y social de los pueblos y del espíritu de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) ha sido el encargado de abordar este tema en nuestra organización, realizando valiosos aportes y enriqueciendo las agendas públicas de los países de la región.

En la XIII reunión del Consejo Regional de Planificación, realizada en junio de 2007 en Brasilia, el ILPES presentó ante las autoridades de los países a cargo de las políticas de desarrollo regional el documento “Economía y territorio: desigualdades y políticas” que en esta edición se lanza a conocimiento público.

En las dos últimas décadas, las economías latinoamericanas experimentaron un conjunto de reformas institucionales con efectos diversos y volátiles sobre el desarrollo económico y social. En el presente texto se da cuenta de la evolución de las disparidades y de las situaciones económicas territoriales, así como de sus causas y características, al tiempo que se muestran los cambios y el estado actual de las políticas e instituciones vinculadas al desarrollo económico local.

Con las reformas de los años noventa desapareció la paulatina tendencia a la convergencia entre niveles de desarrollo regional y resultaron ganadores los territorios donde se desarrollaron economías mineras y vinculadas a la explotación de recursos naturales (agrícolas, pecuarios, acuícolas) orientadas a la exportación. Los territorios que en el pasado se desarrollaron sobre la base de la industrialización perdieron capacidad de crecimiento y pocos lograron transformar su estructura productiva con actividades que compensaran las pérdidas. Los grandes centros urbanos mantuvieron la riqueza cuando impulsaron modernos sectores de servicios, aunque algunos no lo pudieron hacer a un ritmo lo suficientemente ágil como para compensar la atracción de nueva población. Las regiones de agricultura tradicional continuaron con un estancamiento secular y prácticamente ningún territorio logra cambiar su nivel relativo de riqueza en el largo plazo.

Los resultados obedecen a dinámicas económicas nacionales que se alejaron de las políticas especiales orientadas al desarrollo de las regiones. En este caso, la atención se ha centrado en las transformaciones de tipo institucional, como la descentralización administrativa, política y financiera, que en el futuro servirán de base para la construcción de políticas específicas que tomen en consideración los recursos humanos, naturales y tecnológicos propios de las diferentes regiones. Si bien en los territorios se expresan distintos ámbitos de

la política pública, sobre todo las políticas sociales y ambientales, estas expresiones ocurren de manera aislada, sin una coordinación o propósito estratégico. En estos elementos están las bases para conformar una familia de políticas territoriales realmente integrada y unificada en sus propósitos.

En el campo económico y productivo, la planificación y gestión del desarrollo local debe incluir importantes esfuerzos para promover y mejorar la capacidad de innovación en los territorios y ampliar los procesos de difusión y arrastre espacial de esas innovaciones. Las iniciativas deben acompañarse tanto desde el nivel local como del nacional para que se forme una red que retroalimente a ambos escenarios y permita que se encuentren las búsquedas y necesidades de uno y otro.

La construcción de esta dinámica debe combinar mecanismos que aseguren simultáneamente las aspiraciones a la equidad entre los habitantes de los distintos territorios, el respeto por las diferencias culturales y la promoción a partir de las particularidades.

Este texto, cuya elaboración ha estado a cargo de Juan Carlos Ramírez, Director del ILPES, e Iván Silva y Luís Mauricio Cuervo, constituye un gran aliciente técnico y temático para la construcción de un desarrollo que tenga en cuenta a las regiones y, por lo tanto, a las comunidades y los individuos ya que allí se expresan, en definitiva, la igualdad y la diferencia.

## **Resumen**

La desigualdad en las condiciones de desarrollo económico y social de los territorios de América Latina es un tema central en la agenda de políticas públicas de la región. En las últimas décadas, la concentración de la población en pocos territorios no ha retrocedido, las estructuras económicas mostraron una tendencia a la polarización en algunas regiones y la convergencia económica regional se estancó.

Sobre la base de la dinámica del producto por habitante, a partir de las reformas globalizadoras de los años noventa han resultado ganadores los territorios nacionales con un importante grado de desarrollo de los sectores primarios de exportación. Algunos territorios menos ricos han logrado converger gracias a nuevos polos agroindustriales y mineros o al desarrollo de industrias de ensamble para exportación. Mientras que ciertos territorios con un grado de desarrollo relativo sufrieron una declinación a causa de los recientes procesos de desindustrialización, otros continúan sumidos en la pobreza y el estancamiento. Por su parte, los centros económicos mayores presentan trayectorias diversas, dependiendo del desarrollo de los sectores de servicios, de la atracción de nueva

población y de la dinámica de los sectores industriales.

La descentralización fue la visión dominante de la política de desarrollo regional, unida al incremento de los recursos fiscales regionales y a la democratización del poder local. Aunque necesarias, estas medidas resultaron insuficientes para desatar procesos de desarrollo autónomos que superaran las desigualdades fundamentales.

Las políticas urbanas y regionales transitan hacia una visión de posibilidades múltiples con el aprovechamiento de recursos propios, reglas que logren una mejor regulación de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno y la integración de una familia de políticas territoriales que reúna en forma dinámica intereses sectoriales, derechos ciudadanos, aspiraciones políticas diversas y sostenibilidad ambiental, tanto a nivel nacional como subnacional.

Las dinámicas regionales que amplían o reducen las diferencias llaman a estudiar y aplicar políticas específicas centradas en los focos espaciales de innovación, las formas de difusión económica y espacial de los dinamismos, los efectos de arrastre y las modalidades de exclusión.

## **Abstract**

Unequal levels of economic and social development in different geographical areas in Latin America are a central theme on the public-policy agenda in the subregion. In recent decades, the tendency for the population to become concentrated into smaller areas has not decreased, economic structures have tended to polarize in some areas, and economic convergence in subnational areas has stalled.

On the basis of rising per capita GDP, and beginning at the time of the globalizing reforms of the 1990s, national territories with high levels of development in primary export sectors have benefited the most. Some less wealthy areas have managed to achieve convergence thanks to new developments in the fields of agro-industry and mining or in the export assembly industries. While some areas with relatively high levels of development suffered a decline owing to recent de-industrialization processes, others remain in poverty and stagnation. The major economic centres have performed in various ways, depending on the development of services sectors, the ability to attract new population and the growth rates of manufacturing sectors.

Decentralization was the dominant view of development policy in Latin America, together with growth in fiscal resources and the democratization of local power structures. These measures, although necessary, proved to be insufficient to bring about autonomous development processes which could overcome basic inequalities.

Policies at the urban and subnational levels are moving towards a view of multiple opportunities through the exploitation of their own resources, rules for improved regulation of relations between the various levels of government and the integration of a family of territorial policies for a dynamic combination of sectoral interests, civic rights, varied political aspirations and environmental sustainability, at both the national and the subnational levels.

Changes at the subnational level which broaden or reduce differences need to be studied and specific policies need to be applied, focusing on spatial centres of innovation, the ways in which changes are disseminated economically and spatially, spillover effects and the modalities of exclusion.

## **Introducción**

El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) ha mantenido un interés permanente por la planificación y el desarrollo regional, la gestión local y la competitividad territorial. Como testimonio de la continuidad de su preocupación y del progreso en la forma de abordar estos temas, en 2007 el ILPES presentó en la Conferencia de Brasilia el documento *Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas*.

América Latina y el Caribe transita entre la evaluación de su pasado reciente y el replanteamiento de objetivos y políticas económicas y sociales. El crecimiento económico ha resultado insuficiente, vulnerable y volátil. El intercambio comercial ha registrado un vertiginoso crecimiento pero con escasos niveles de irrigación, generación de empleo e innovación, al tiempo que se incrementó la inversión social y se amplió la descentralización, y las condiciones de vida de las poblaciones siguen marcadas por exagerados niveles de pobreza y desigualdad.

En este contexto, el ILPES trata de dar cuenta de la evolución reciente del

conocimiento y de las causas y consecuencias sociales de las disparidades económicas territoriales, así como de los avances y el estado actual de las políticas e instituciones con que se busca promover el desarrollo económico local de América Latina y el Caribe.

En las últimas décadas, la transformación del universo de las políticas urbanas y regionales ha sido radical. Desde mediados de los años ochenta, y hasta bien entrada la década de 1990, la teoría del desarrollo económico local, con sus consecuentes recomendaciones de políticas y basándose en las deficiencias en materia de factores externos y formas totalmente integradas e inspiradas en las teorías estructuralistas de la dependencia, transitó hacia una visión de posibilidades múltiples y abiertas a partir del mejor aprovechamiento de los recursos propios y logró consolidarse como referente. Esta teoría introdujo una innovación fundamental que se materializó en el llamado a una reforma y en la modificación de las ideas. Si bien las disparidades económicas territoriales no han disminuido, el cambio se hace visible en el gran número de iniciativas de desarrollo económico local promovidas en los últimos tiempos.

El trabajo del ILPES, que se orienta al fomento de la capacidad de planeamiento y gestión estratégica del desarrollo económico desde el ámbito local, adquiere fuerza y plena vigencia en un momento en que sigue siendo necesario contribuir al mejoramiento de la capacidad de innovación de los territorios. Al mismo tiempo, renace el esfuerzo por conocer y formular propuestas sobre las formas de promover los procesos de difusión y arrastre espacial de las innovaciones e impulsar el crecimiento económico. En este sentido, se destaca la necesidad de analizar mejor el papel que pueden desempeñar los avances en materia de infraestructura (transporte, comunicaciones) y conocimiento (investigación, innovación) en el logro de estos objetivos.

Formular una política de desarrollo económico territorial significa contribuir a la promoción de espacios de diálogo, interlocución y entendimiento entre los distintos gobiernos y niveles territoriales de gobierno para producir, en conjunto, mejores condiciones institucionales, políticas y fiscales a fin de alcanzar el desarrollo en todos los territorios.

Este libro consta de seis capítulos. En el primero, Economía política de las disparidades económicas territoriales, se revisan fundamentos conceptuales que permiten comprender dimensiones estratégicas, como los referentes éticos con que las sociedades latinoamericanas abordan la desigual distribución territorial de los beneficios del crecimiento. Además, se presentan algunos aspectos del conocimiento científico y de las consecuencias socioeconómicas de esas desigualdades, detallándose los distintos abordajes institucionales y de políticas empleados en el trabajo del ILPES, y se llama a integrar el análisis económico con las dimensiones ética y política.

En el segundo capítulo, Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales, se traza un panorama del comportamiento de estas disparidades desde 1990 mediante un análisis que abarca los países con estadísticas territoriales de pib completas para el período analizado (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú).

En el tercer capítulo, Disparidades económicas territoriales y estructuras productivas, se identifican los factores determinantes del cambio de la tendencia central previa a los años noventa y las características de las estructuras productivas asociadas a las nuevas situaciones.

En el cuarto capítulo, Desempeño económico y regiones emblemáticas, se retoma la desaparición de la convergencia territorial en América Latina y el Caribe mediante el examen de casos singulares que ilustran y detallan el comportamiento reciente de algunas economías regionales subnacionales del continente, seleccionadas por constituir ejemplos emblemáticos de las diversas trayectorias. Los casos más significativos son la aparición de grandes enclaves primario-exportadores, la desindustrialización de zonas de tradición manufacturera, la persistencia de la pobreza y el atraso en las regiones rurales más tradicionales y la consolidación de nuevos polos agroindustriales o de una nueva industrialización globalizada.

En el quinto capítulo, Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial, se sintetizan las conclusiones y los resultados más importantes del estudio comparativo emprendido por el ILPES, con el apoyo de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (gtz), en 10 países del continente (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México y Perú). En este estudio se explora el discurso político relacionado con las desigualdades territoriales, las políticas nacionales diseñadas para fomentar el desarrollo económico territorial y las interrelaciones políticas e institucionales entre la nación, los niveles intermedios y los municipios.

## Capítulo I

### **Economía política de las disparidades económicas territoriales**

Las disparidades económicas territoriales como problema de política pública

constituyen el tema inicial y central de este trabajo. Su pertinencia radica en que tal vez este sea el punto neurálgico de la teoría económica sobre el desarrollo regional y en que su obviedad suele soslayar los esfuerzos destinados a construir bases teóricas y justificaciones para asumir estas disparidades como un problema de política pública. Con este documento se pretende establecer referencias y criterios que posibiliten un debate crítico sobre el tema, analizando el pasado, el presente y el futuro.

Este primer capítulo comienza con una interrogante sobre el significado del concepto de disparidad, enmarcándolo en su contexto más originario y fundamental: el de la ética y la política. La pregunta acerca de las disparidades adquiere sentido cuando se observa que las sociedades contemporáneas adoptan ideales como la igualdad y la equidad. Debido a que el significado de estos principios evoluciona con el tiempo, resulta indispensable tratar de actualizarlos en el contexto específico de América Latina y el Caribe.

Más adelante, se abordará la misma interrogante acerca del significado de este concepto desde la perspectiva de la dimensión del conocimiento científico, un campo complementario donde se mezclan valores y razones puesto que, al tiempo que se intenta explicar el origen y la evolución de las disparidades, también se ofrecen argumentos para tildarlas de deseables, inconvenientes o indiferentes. En forma sumaria pero integral, se analizarán los razonamientos y argumentos aportados por diferentes ciencias sociales para explicar los cambios que conllevan las disparidades territoriales.

La conjugación entre la economía (ciencias sociales) y la política de estas disparidades se analizará mediante la tradición histórica latinoamericana en el proceso de constitución de un abigarrado mundo de políticas vinculadas al desarrollo territorial: regionales y urbanas, de descentralización, de desarrollo económico local y, más recientemente, de ordenamiento territorial.

Como resultado de este recorrido, se delimitará el campo de las preocupaciones propias de la economía política de las disparidades económicas territoriales y se delineará una primera definición de políticas de desarrollo económico territorial.

### **A. Fundamento ético y político de la preocupación por las disparidades**

La idea de igualdad, que asume el papel de referente político, ético y social contemporáneo, surge con las revoluciones burguesas liberales (Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789) y se consolida con la conformación de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948.

El concepto de dignidad se complementa con la formulación y el establecimiento de derechos sociales (familia, seguridad social, descanso, nivel de vida, educación y cultura: artículos 16, 22, 23, 24, 25, 26 y 27) y económicos (propiedad, trabajo y remuneración y propiedad intelectual: artículos 17, 23 y 27). Como conjunto, estos derechos toman cuerpo en la noción de desarrollo, entendido como punto de referencia construido socialmente y meta a alcanzar.

A partir de esta idea de igualdad fundada en principios éticos y políticos proclamados como universales, se desencadenan inquietudes científicas producidas por situaciones que se contradicen con el patrón establecido (desigualdad, discriminación, diferencia), cuyo origen y evolución se intenta explicar manifestándose sobre su valor (convenienciainconveniencia) y discutiendo las formas de intervenir en ellas, los posibles costos de una intervención y los efectos deseados y obtenidos. Los cambios en la distribución espacial de la población (migración, urbanización), la actividad económica y la riqueza se incorporan a este conjunto de preocupaciones, sobre todo después de los años treinta, cuando empiezan a configurarse y a tomar cuerpo las teorías y políticas de desarrollo regional y urbano.

La existencia de disparidades económicas territoriales, es decir, diferencias permanentes en los niveles y ritmos de desarrollo y crecimiento económico de las unidades subnacionales, se asume como una legítima preocupación científica y política, en tanto que se considera una prolongación de la preocupación fundamental por la igualdad y la libertad de los individuos. No obstante, esta distinción entre sujetos colectivos (territorios) y sujetos individuales da origen a uno de los dilemas más fundamentales y estratégicos, propios de las políticas de desarrollo económico territorial: ¿cómo conciliar e integrar la defensa de los valores e intereses individuales y colectivos?

En la aproximación a este primer dilema existen dos tradiciones jurídicas con distintos enfoques: la estadounidense y la europea. En la tradición política de los Estados Unidos ha primado la defensa del derecho a la libertad de circulación y movimiento del individuo dentro del territorio nacional como principal medio de garantía del principio de igualdad, asegurando a todas las personas el libre acceso a las oportunidades de desarrollo. En la tradición europea se admite la legitimidad e importancia de las aspiraciones territoriales en las condiciones de desarrollo, sin por ello desconocer la relevancia de la libertad de movimiento como vehículo de garantía del principio de igualdad. En este caso, se procura facilitar los medios para que los sujetos colectivos tengan opciones de desarrollo



equivalentes.

El abordaje de este primer dilema evidencia la distinción entre igualdad, igualitarismo y equidad. El mercado opera sobre la base de la propiedad privada y la libertad de empresa y necesita de la especialización productiva como fundamento y motor del intercambio, generando ganancias sociales vinculadas a la eficiencia, la productividad y la riqueza material. Su normal funcionamiento produce desigualdades, ganadores y perdedores que se diferencian por el peso económico y el en ella, promuevan, (...) y aseguren (...), su reconocimiento y aplicación universales y efectivos (...)."

Nivel de riqueza. Siempre y cuando ocurran en un ambiente de progreso material generalizado y continuo, estas desigualdades no se consideran necesariamente un inconveniente, es decir que no desembocan en un dogma igualitarista. No obstante, cuando se traducen en una falta de posibilidades de renovación y cambio, producen estancamiento y empobrecimiento y se convierten en un obstáculo. En respuesta a los efectos esperados e inesperados de la aplicación de esta doctrina liberal de igualdad, el pensamiento social ha agregado el principio de solidaridad como acompañamiento fundamental de estos procesos. Allí aparece la distinción entre igualdad y equidad: mientras que se espera igualdad para todos los individuos en el acceso a los derechos básicos universales, no se espera –incluso ni siquiera se considera deseable– un desempeño económico igual para todos (igualitarismo), aunque sí se pretende que haya igualdad de oportunidades para obtener el máximo desempeño (equidad).

Un segundo dilema proviene de la ubicación que tradicionalmente se ha dado a la política regional como parte de la política social. En los textos de economía regional y urbana se suele plantear la justificación de la política regional, entendida como la intervención desde el Estado central con el objeto de nivelar las desigualdades regionales en materia de crecimiento y desarrollo, por razones de equidad, no de eficiencia. De acuerdo con lo anterior, es habitual situar a la política regional del lado de las políticas sociales. No obstante, no se discute si, sobre la base del nivel y de las características adquiridas, las desigualdades territoriales producen una ineficiencia económica general y ocasionan pérdidas en materia de capacidad de crecimiento y promoción del bienestar.

Estos dos dilemas fundamentales constituyen las bases éticas de las políticas de desarrollo económico territorial. Sin embargo, las nuevas y particulares realidades latinoamericanas exigen un esfuerzo de especificación adicional porque el concepto de desigualdad parece insuficiente para dar cuenta de este tipo de aspiraciones de equidad territorial y la política regional se justifica no solo por razones de equidad, sino también de eficiencia y de estabilidad económica.

## **1. La idea de desigualdad en el contexto latinoamericano**

En el derecho constitucional latinoamericano se reconoce explícitamente la necesidad de arbitrar entre libertad individual y derecho colectivo. En el ámbito territorial, este reconocimiento se concreta en un número importante de constituciones del continente que han optado por asignar funciones y finalidades sociales al ejercicio del derecho a la propiedad privada en general y de la tierra en particular (Maldonado, M. M., 2005).

Los nuevos derechos colectivos (ambientales, étnicos, culturales y urbanos), que tienen consecuencias claras y directas sobre el territorio y los criterios de gestión y manejo, forman parte estratégica del debate actual sobre equidad e igualdad en el continente. En materia ambiental, por ejemplo, vale destacar que en las constituciones latinoamericanas se observa una tendencia general a definir los recursos naturales como de propiedad estatal, lo que se complementa con un reconocimiento, también constitucional pero menos frecuente, del derecho social a gozar de un medio ambiente sano (Maldonado, M. M., 2005). En el plano étnico y cultural surgen declaraciones constitucionales orientadas a reconocer la legitimidad de la formación pluricultural de las nacionalidades y a garantizar los medios para su preservación y desarrollo. Este reconocimiento expresa una particularidad propia de nuestro continente: el pluralismo étnico y cultural. Aunque no en forma generalizada, en el ámbito urbano se aprecia el surgimiento de la ciudad (territorio) como derecho colectivo.

Los recientes avances económicos, tecnológicos e institucionales hacen emerger nuevas áreas estratégicas que transforman la distribución social de las condiciones de acceso a nuevos bienes y servicios de importancia decisiva, exigen atención política y técnica e incluso modifican la noción de territorio. En los últimos tiempos han sido particularmente importantes los adelantos en materia de información, telecomunicaciones y producción de conocimiento, que a su vez dan origen a nuevas formas de desigualdad y exclusión. De este modo, el universo de activos sociales que es necesario considerar se amplía y se vuelve cada vez más complejo.

## **2. Las disparidades económicas territoriales: un asunto de eficiencia y estabilidad**

La expresión más evidente de desigualdad territorial es la concentración urbana. Henderson (2000) estima que el costo económico provocado por el exceso (o la falta) de concentración urbana, con niveles por encima (o por debajo) de un patrón histórico, puede suponer pérdidas de hasta 1,5 puntos porcentuales del pib per cápita a mediano plazo (véase la sección I.B.2). Las cifras registradas en América Latina y el Caribe ubican a la región en una posición particularmente desfavorable ya que de un total de 72 países examinados, 30 presentan niveles satisfactorios de concentración urbana, 24 muestran niveles excesivos, 16 cuentan con niveles demasiado bajos y 2 no exhiben un patrón identificable (Henderson, 2000, pág. 19). La distribución de los países latinoamericanos en los diferentes grupos es muy particular: de un total de 14, solo 3 (Bolivia, Colombia y el Ecuador) presentan un nivel de concentración satisfactorio, 11 (la Argentina, Chile, Costa Rica, El Salvador,

Guatemala, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay) exhiben una concentración excesiva y ninguno muestra una concentración muy baja (Henderson, 2000, pág. 36).

Por otra parte, es necesario mencionar la importancia que tiene para América Latina y el Caribe la relación entre las disparidades territoriales y la estabilidad del crecimiento. En la región existe más dispersión que entre los países desarrollados porque en estos los ciclos económicos son menos volátiles (CEPAL, 2002; Cerro y Pineda, 2002, pág. 91). Lo que resta precisar es cómo se establecen las relaciones de causalidad entre estas dos variables ya que la estabilidad opera en algunos casos como causa de las disparidades territoriales y en otros como consecuencia. Según Gaviria

Por su parte, Montenegro (1996) propone que la mayor estabilidad macroeconómica relativa de Colombia se explica, en parte, por la diversidad regional, por un mayor equilibrio relativo en la distribución territorial de la población y por un nivel más elevado de desconcentración espacial de la actividad económica. Además, establece una relación estadística inversa entre volatilidad económica y descentralización espacial de la población.

### **3. Balance**

El interés por las disparidades económicas territoriales se funda en la búsqueda de la igualdad y la libertad, propia del humanismo moderno. A estos derechos universales se han sumado otras aspiraciones colectivas: al medio ambiente sano, a la información y las telecomunicaciones y a la ciudad. Además, las sociedades y los pueblos latinoamericanos se reconocen cada día más como pluriétnicos y multiculturales y, junto a las aspiraciones de igualdad, reivindican con creciente firmeza el derecho a la diferencia. Igualdad en la diferencia parece ser la consigna latinoamericana contemporánea, en un tiempo en que la homogeneidad y la uniformidad dejan de ser el requisito previo e indispensable de la unidad. La forma en que las disparidades repercuten en las posibilidades individuales de acceso a los derechos básicos tiene alcances generales pero no reglas universales y depende de las condiciones específicas de funcionamiento de las instituciones y de la economía de cada país, así como de la manera de entender la relación entre derechos individuales y colectivos. La particular combinación del derecho a la igualdad y el derecho a la diferencia deriva de decisiones libres y soberanas adoptadas por cada nación y cada Estado.

Si bien las disparidades se conciben habitualmente como una limitación a las aspiraciones sociales de equidad, justicia y solidaridad, también se asocian con finalidades y aspiraciones económicas básicas, como el crecimiento y la estabilidad.

## **B. Territorios en movimiento: socioeconomía de las disparidades**

El interés por comprender y explicar las diferencias de desempeño y dinamismo entre países, regiones y ciudades, y por identificar los medios y las formas de intervención pública, surge a raíz de la falta de uniformidad y de los constantes cambios en la distribución de la población, la producción y la riqueza en el espacio físico. La teoría y la política conceptualizan las heterogeneidades de formas y dinamisismos como desigualdades económicas territoriales.

Los factores que explican estas desigualdades varían en función del horizonte de tiempo que interese observar: grandes épocas y civilizaciones, períodos económicos pertenecientes a una época determinada, cortos lapsos o coyunturas específicas dentro de cierto período, momentos de crisis y transición. Fernand Braudel (1985) distingue varias escalas que, de períodos más cortos a otros más largos, pasan por el evento, el ciclo y los interciclos, extendiéndose hasta las tendencias seculares.

Existen diversas unidades de observación y análisis de estos cambios. La ciudad, la red urbana y los procesos de urbanización han sido considerados con especial atención como fenómenos catalizadores del cambio territorial y reveladores de sus principales formas de evolución en términos de ciclos, tendencias y grandes épocas. “Del año 0 al 1300 de la era cristiana, el número de ciudadanos en el mundo, a lo máximo, dobló (...) De 1300 a 1800 (...) la tasa de urbanización permaneció estable, aunque también se dobló el número de ciudadanos, habida cuenta de que la población total del mundo dobló. Pero, en menos de dos siglos –de 1800 a 1980- el número de ciudadanos se multiplicó por veinte y la tasa de urbanización pasó de 9% a 38%” (Bairoch, 1985, pág. 643).

### **1. Civilización occidental moderna y desigualdades económicas internacionales**

La industrialización y la urbanización de los tiempos modernos han ido acompañadas de un incesante aumento de la desigualdad en los niveles de riqueza entre las naciones. Esta tendencia secular, que engloba diversos procesos y heterogéneas relaciones entre grupos de países, surge sobre todo de la combinación de dos procesos contradictorios: la disminución de las diferencias entre los países desarrollados y el incremento de las disparidades entre estos y las naciones en desarrollo (Bourguignon y Morrisson, 2002, pág. 728).

Estos contrastes y matices tienen un estrecho vínculo con las propiedades de la organización espacial del capitalismo puestas en evidencia por Braudel (1986). La economía-mundo capitalista abarca solo una porción del planeta y configura una unidad

con características propias como ocupar un espacio determinado, es decir, poseer límites que la explican y que varían con cierta lentitud, aceptar siempre un polo o centro, representado inicialmente por una ciudad-estado y en la actualidad por una ciudad capital, y dividirse en zonas sucesivas conformadas por un núcleo, zonas intermedias y zonas marginales muy amplias.

Los polos presentan tres rasgos específicos: la variación en el tiempo, la posibilidad de que varios de ellos compartan la preponderancia en un mismo momento o período y la sucesión de unos por otros a causa de grandes rupturas, sobre todo crisis económicas y conflictos bélicos. A pesar de los cambios, la convergencia entre países con un grado de desarrollo semejante tiende a ser más frecuente que entre naciones con disparidades más extremas.

Dentro de cada zona se configura una particular estructura de desigualdades económicas territoriales organizada alrededor de polos urbanos y sintetizada con claridad por Hardoy (1975), que distingue siete estadios en la urbanización latinoamericana. Este autor identifica Mesoamérica y la región andina de América del Sur como los focos más importantes de las civilizaciones precolombinas, ubica el período clásico (300-600 d. C.) como el origen de ciudades propiamente dichas y pone en evidencia la sucesión histórica de centros de radiación y polos urbanos dominantes en las distintas épocas. Además, establece que en los períodos inca (1000-1400 d. C.) y azteca (siglo XIII) hay evidencias indiscutibles del funcionamiento de redes urbanas consolidadas. Con la llegada de los españoles y los portugueses aparece la operación yuxtapuesta de dos redes urbanas que, tras la consolidación de la conquista y el paso a la fase colonial, se funden y establecen su centro en los virreinos con mayor riqueza de minerales preciosos, que coinciden con los anteriores territorios azteca e inca. Hacia el final de la colonia, la preponderancia de estos territorios se debilita y comienza a ceder a favor de los países del sur que establecen relaciones comerciales más estrechas con Holanda e Inglaterra. Con sus propias particularidades, el territorio del Brasil transita por fases semejantes, con un predominio del norte en las primeras épocas de la colonia, que luego se traslada al sur por la aparición de riquezas minerales preciosas y la necesidad de defender los límites con las áreas bajo dominio español.

Pese a la diferencia de contextos y circunstancias de los procesos en Europa y en América Latina y el Caribe, los factores determinantes de la existencia de estas grandes épocas, así como de sus transiciones, son muy semejantes. Lo que afirma y documenta Braudel (1986, pág. 8) para Europa con respecto a los momentos de transición: “en todo caso, centramiento, descentramiento y recentramiento parecen estar ligados, normalmente, a crisis prolongadas de la economía general”, lo ratifica Cuervo (2004, pág. 90) acerca de las redes urbanas latinoamericanas: “los períodos durante los cuales se constató una reversión en las tendencias concentrativas coinciden, casi siempre, con épocas de crisis industrial. En (...) Argentina el proceso de

desconcentración urbana comenzó durante la crisis de los años 30. En Chile la primera fase desconcentrativa urbana se inició durante otro período de crisis, el decenio de 1890. En América Central la crisis de los años 30 y las dificultades del período de entre guerras coinciden con una tendencia generalizada a la desconcentración urbana y de decrecimiento de los niveles de primacía”.

Por lo general, estas crisis expresan cambios geopolíticos más grandes, relacionados con el control político y militar de rutas y fuentes de riqueza, o son consecuencia de profundas transformaciones tecnológicas producidas en los medios de transporte y las comunicaciones. Como ejemplo se destaca el control de las rutas hacia Oriente en Europa (Braudel, 1986), los ciclos de producción y explotación de metales preciosos en la América colonial (Hardoy, 1975) y los sucesivos efectos de la introducción de nuevas infraestructuras y novedosos sistemas de transporte: fluvial (De Vries, 1987), marítimo, ferroviario (Weber, 1899) y automotor. La ciudad, la red urbana y los medios y soportes físicos de comunicación, transporte y del área inmediata, entonces los centros Mayas deben calificarse como ciudades” (Hardoy, 1975, pág. 8).

La intensidad, el contenido y el ritmo de cambio de las desigualdades económicas territoriales varían en función de las transformaciones de las fuentes generadoras de riqueza (naturales, sociales, tecnológicas, organizativas y de infraestructura), las redes físicas de soporte entre las partes (diseño, patrones de cambio y relaciones costo-eficiencia) y los equilibrios geopolíticos de cada momento. Además, operan en medio de continuidades básicas, profundas inercias y estructuras socioeconómicas de soporte con un alto grado de estabilidad durante largos períodos de tiempo. Sin embargo, cada época presenta una sucesión de polos dominantes y ciclos de intensificación y debilitamiento de las desigualdades económicas territoriales. Corresponde ahora ocuparse de la comprensión de estos ciclos y de los factores que en ellos intervienen.

## **2. Crecimiento y estructuras territoriales**

En la época más reciente del capitalismo, la evolución secular de las disparidades entre territorios a escala nacional muestra algunas peculiaridades. En medio de esta tendencia internacional, las fases de divergencia y convergencia entre territorios de un mismo país se alternan por períodos. Esta alternancia de fases de divergencia y convergencia económica territorial se observa en experiencias nacionales analizadas mediante estudios históricos de largo plazo . Cabe señalar que en los países de América Latina y el Caribe es difícil encontrar experiencias nacionales bien documentadas.

Algunos estudios econométricos comparativos han permitido consolidar y enriquecer esta idea, empezando por el trabajo pionero de Williamson (1965, págs. 9 y 16), su ratificación

en las investigaciones de Wheaton y Shishido (1981, págs. 17-29) y la reciente reafirmación y ampliación en las investigaciones de Henderson (2000, pág. 14). Con muy pocas diferencias, los tres trabajos coinciden en la existencia de una relación de U invertida entre desarrollo económico y concentración urbana, la forma más evidente de las disparidades territoriales: el crecimiento económico produce mayor concentración urbana y esta alcanza un punto de saturación en niveles intermedios de ingreso per cápita, a partir de lo cual se registra un descenso en los índices de concentración urbana.

Este patrón de comportamiento cíclico de la concentración urbana y las disparidades económicas territoriales asociadas tiene consecuencias significativas sobre la interpretación de procesos concretos en países específicos y sobre las políticas económicas territoriales. La más relevante de estas consecuencias se relaciona con el significado socioeconómico del incremento de las disparidades económicas territoriales (concentración urbana): no son necesariamente perjudiciales para el desarrollo y serán deseables o indeseables dependiendo del nivel que adquieran y del momento en que se produzcan.

Sobre la base de información vinculada al crecimiento económico y la concentración urbana de unos 80 a 100 países y lapsos de cinco años entre 1960 y 1995, Henderson (2000, págs. 16 y 17) encuentra que: “el nivel del mejor valor de primacía aumenta con el crecimiento del ingreso hasta unos US\$ 4,900 y posteriormente desciende. Sin embargo, para un amplio intervalo (US\$ 1.800-US\$ 8.100), el mejor valor cambia poco. Las pérdidas debidas a los excesos de primacía descienden hasta cuando el nivel de ingreso del país alcanza US\$ 3.000 y posteriormente aumentan hasta alcanzar su máximo en los rangos de ingreso medio de US\$ 5.000 a US\$ 10.000, antes de descender moderadamente. (...) Un resultado clave es que *son substanciales las pérdidas de ingreso, en cualquier nivel del ingreso, debido a la concentración excesiva*. Las estimaciones puntuales sugieren pérdidas en crecimiento anual (porcentual) del ingreso cercanas a un 1,5. Con tasas anuales de crecimiento porcentual del ingreso promediando algo más que 2, estas son pérdidas muy altas”.

Estas mediciones colocan a América Latina y el Caribe en una posición particularmente desfavorable pues muchos países presentan índices de primacía muy superiores a la norma estadística (Henderson, 2000, pág. 31). Por tanto, es de suma importancia identificar los procesos económicos detrás de estos comportamientos históricos y de los ciclos de concentración y desconcentración, e intentar comprender los aspectos socioeconómicos peculiares del continente que podrían explicar estas singularidades económicas territoriales.

### **3. Dimensiones y determinantes de los ciclos económicos territoriales**

El primer componente crucial que explica el ciclo económico territorial y su evolución es la existencia de focos, nodos o centros geográficos innovadores y generadores de cambios que arrastran a los distintos elementos de forma selectiva: a algunos con más intensidad y a otros de manera marginal, dejando a otros tantos totalmente excluidos. Además, este arrastre opera por medio de procesos de difusión espacial que poseen patrones característicos. Durante estos procesos de arrastre y difusión, los distintos componentes del conjunto (red urbana, nación, región) presentan diferentes velocidades de transformación, ya sea de acercamiento o convergencia (cuando los territorios de menor desarrollo relativo avanzan más rápido que los de mayor desarrollo), o de alejamiento o divergencia (cuando sucede lo opuesto).

Si bien estos focos espaciales innovadores y generadores de cambios asumen diversas configuraciones territoriales y se analizan de distinta manera según propósitos específicos, el principal objetivo ha sido entenderlos como ciudades, metrópolis e incluso regiones urbanas, y considerar las ventajas y los atributos característicos que los convierten en un ambiente propicio para la innovación y el cambio económico.

El balance costo-beneficio del crecimiento de una ciudad cambia en forma permanente y determina ciclos de expansión o depresión urbana. La ciudad tiende a crecer cuando los beneficios superan los costos pero cuando ocurre lo contrario se estanca y aparecen incentivos económicos para que su actividad se difunda hacia otros polos urbanos. La teoría económica, la geografía y la sociología han conceptualizado y formalizado este proceso de diversas formas. Alonso (1971) y Richardson (1973) introducen el concepto de economías y deseconomías de aglomeración para dar cuenta de los determinantes del tamaño de la ciudad y de sus ciclos de expansión y depresión y mostrar el papel desempeñado por las distintas formas de capital colectivo que producen ventajas y desventajas para las actividades económicas privadas. Esta primera mirada se ha enriquecido con la consideración adicional de determinantes culturales, institucionales, microeconómicos y del tejido productivo (Scott, 2006). También se introdujo la preocupación por entender los procesos de metacognición colectiva: los mecanismos con que las sociedades urbanas aprenden a aprender y logran insertarse en ciclos de innovación y prosperidad y transitar con éxito de un ciclo a otro (aunque la crisis sea inevitable).

La ciudad nace en la historia de la humanidad cuando aparece un excedente económico y alimentario que garantiza los medios de subsistencia a una población urbana especializada en actividades no primarias. En una mirada a largo plazo, se observa que la evolución del tamaño de la ciudad depende de la productividad agrícola imperante en cada momento y de los medios de transporte utilizados para el aprovisionamiento urbano (Bairoch, 1985). Esta posibilidad, creada por el fomento de la productividad, se convierte en realidad debido a las ventajas de vivir en aglomeraciones humanas: eficaz protección contra las amenazas de otras especies animales (incluso la especie humana) y de las adversidades naturales, nicho y soporte de las más diversas formas de cooperación económica, mercado de una talla que hace posible y consolida las más diversas formas de especialización productiva y división del trabajo, ámbito de contacto humano intenso, promotor de la emulación y acelerador de



procesos de innovación y de su difusión, y abaratamiento de los costos de transacción entre los agentes económicos individuales, como los relacionados con el transporte, los contratos y las alianzas.

Pero el crecimiento de la ciudad debe enfrentar una diversidad de limitaciones y obstáculos, como el excedente alimentario disponible, que varía en función de la tecnología agrícola y de la conservación, el almacenamiento y el transporte de los víveres, las condiciones de funcionamiento, relacionadas con las formas de movilidad interna, el manejo de los riesgos derivados de la densidad y la frecuencia de los contactos interpersonales sobre la salud humana (higiene). El tamaño más eficiente de una ciudad varía en el tiempo y depende de los soportes tangibles (infraestructuras) e intangibles (formas de organización para el uso de los soportes tangibles, instituciones en general) empleados para garantizar su operación y funcionamiento.

Los medios y modos de transporte, así como las formas de provisión de servicios básicos (agua potable, desagües, manejo de desechos sólidos, energía, telecomunicaciones), modelan y configuran la extensión, forma, densidad e intensidad de las actividades de las ciudades. La forma de uso de estos medios depende tanto de las tecnologías en que se basan como de los sistemas de organización empleados para gestionarlos, los comportamientos colectivos y los parámetros culturales (hábitos de consumo, de generación y manejo de los desechos, de comportamiento político y capacidad de toma de decisiones colectivas y de adaptación a los cambios). Cada tecnología y patrón cultural está sujeto a un ciclo de aparición, evolución, auge y obsolescencia, sin que nada garantice un movimiento sincronizado o armónico.

Hall (1998) ha ilustrado procesos de largo alcance en ciudades emblemáticas y en épocas muy diferentes de la historia de la humanidad.

La concentración y aglomeración de personas y actividades aparecen como medios eficaces de producción de beneficios colectivos, pero también de costos y amenazas. Por tanto, se encuentran sometidos a procesos de polarización (divergencia) y difusión (convergencia) alternantes y cambiantes. Desde este punto de vista, son motores de generación de fuerzas de convergencia y divergencia económica territorial y de los ciclos que las acompañan.

En un mismo sistema urbano, y dentro de un mismo territorio nacional, coexisten polos geográficos de innovación que compiten entre sí con áreas de influencia distintas y en ocasiones yuxtapuestas. En este caso, habrá una configuración pluricéntrica donde se producirán fuerzas opuestas a las originadas desde el polo preponderante, o coincidentes con ellas. Este paralelismo opera entonces como un determinante adicional de los procesos de convergencia-divergencia de un país.

Las propuestas de política regional, urbana y local acogen este énfasis en los focos

innovadores. En una variedad de reflexiones, estudios de caso e investigaciones comparativas internacionales se identifican los factores y procesos explicativos de estas dinámicas, intentando “domesticarlas” y dominarlas mediante recomendaciones de enfoques y medidas a adoptar. Así ocurre con algunas tradiciones contemporáneas al amparo de términos como desarrollo económico local, competitividad territorial y medios innovadores. En este caso, se pone especial empeño en conocer y acelerar los procesos de difusión del crecimiento desde los focos innovadores hacia el resto del sistema.

Los procesos de difusión espacial de las innovaciones económicas son el segundo gran regulador del comportamiento de las disparidades económicas territoriales. Mientras que las fases de evolución y auge de los focos de innovación producen una tendencia a la concentración espacial de estas innovaciones y de la apropiación de sus beneficios, la desaceleración y la decadencia se acompañan de una propensión a la dispersión espacial de las actividades innovadoras. Algunos de estos comportamientos se explican por la evolución del capital colectivo de los territorios, mientras que otros derivan de las características específicas de ciertos procesos productivos. Richardson (1973) identifica la saturación del crecimiento de los polos espaciales de innovación con costos de urbanización crecientes y superiores a los beneficios, que promueven el desincentivo a la localización de nuevas actividades y el desplazamiento de algunas ya existentes. Vernon (1966) asocia este proceso al ciclo de producción de nuevos bienes y servicios que inicialmente requieren de condiciones tecnológicas, laborales y sociales muy particulares, escasas y disponibles en muy pocos lugares, que luego se van estandarizando y hacen que sea posible, e incluso conveniente, trasladar su producción a sitios con menores costos de operación.

Esta difusión adopta diversas configuraciones espaciales que se analizarán más adelante y dependen de las características del sistema urbano regional y de los medios y redes de transporte, comunicaciones y telecomunicaciones existentes. A pesar de las diferencias, el proceso opera en virtud de un principio general que establece que la difusión será más intensa y rápida cuanto mayor sea la proximidad física (costos de transporte, comunicaciones y telecomunicaciones) y la semejanza socioeconómica (calidad de los trabajadores, de la infraestructura, de las instituciones y de las condiciones de vida) entre los territorios emisores y receptores. Esta similitud física y socioeconómica sirve de sostén a las predicciones de la teoría de la convergencia .

La proximidad física y la semejanza socioeconómica de los territorios explican el patrón de comportamiento internacional e intranacional de las disparidades económicas: en ambos casos, coexiste una tendencia a la convergencia entre países (territorios) de niveles de desarrollo semejantes y a la divergencia entre países

(territorios) de niveles disímiles de industrialización. En el ámbito espacial, esta tendencia a la convergencia depende entonces de factores que intervienen en la determinación del grado de proximidad física y socioeconómica entre los territorios: calidad de la infraestructura de transporte, comunicaciones, nivel de formación de los trabajadores y cercanía cultural e institucional.

La expansión de los polos geográficos de innovación provoca efectos de arrastre –como una mayor demanda de agua potable, energía, suministros agrícolas e insumos para la producción manufacturera– que amplían y diversifican las necesidades de explotación de recursos naturales en otras áreas muchas veces distantes de estos polos. Más que alojar actividades económicas emigrantes, el efecto de arrastre provoca el surgimiento y la consolidación de regiones, ciudades y territorios con actividades complementarias, que sirven de soporte a las desplegadas por los focos de innovación.

La lógica geográfica de aparición y expansión de los polos trasciende los límites nacionales y configura redes de suministro que van del ámbito local al transnacional, dependiendo del bien o servicio de que se trate. Cuando estos centros operan dentro de las fronteras nacionales, por lo general producen una desconcentración porque contribuyen a crear nuevas economías territoriales. El impulso dado a los procesos de convergencia económica territorial dependerá de los niveles de desarrollo tecnológico, productividad y riqueza asociados a estas actividades complementarias. Por ejemplo, existen obvias y grandes diferencias entre las zonas de agricultura campesina tradicional que, con sus acostumbrados niveles de pobreza y atraso, proveen de alimentos a las grandes ciudades y a las regiones más desarrolladas, y los polos químicos o petroquímicos que producen niveles de ingreso y riqueza probablemente muy por encima de los promedios nacionales.

El surgimiento y la decadencia de los focos, así como la evolución de sus efectos de difusión y arrastre, operan en el contexto de procesos transversales, como los asociados a características tecnológicas, geográficas e institucionales.

Las peculiaridades económicas de las tecnologías de producción empleadas inciden en la velocidad de la difusión espacial de las innovaciones. Mientras que cuando existen economías de escala constantes es más probable que aparezcan polos de producción alternativos al central y que la difusión adquiera mayor velocidad, cuando rigen economías de escala crecientes esta difusión puede retrasarse e incluso nunca aparecer. Las condiciones para generar ahorro y convertirlo en inversiones también inciden sobre estos procesos de difusión. La capacidad y velocidad de ajuste del mercado laboral intervienen asimismo en las condiciones de difusión espacial de la actividad económica. A su vez, las posibilidades de ajuste dependen de factores como las condiciones de educación y formación para el trabajo, las culturas laborales propias de los distintos lugares, la movilidad espacial de los trabajadores y las condiciones de vida y el bienestar en los territorios.

La duración de los ciclos de convergencia y divergencia, con sus procesos de difusión y concentración espacial, es limitada y depende principalmente de las tecnologías vigentes. La transición de un paquete tecnológico a otro conlleva inestabilidad y cambio, con comportamientos económicos territoriales difíciles de predecir y consecuencias inciertas en la medida en que puede implicar descentralizaciones y recentralizaciones.

Aparte del efecto que sobre ellos tienen los determinantes económicos, los procesos de difusión espacial del crecimiento también se encuentran influenciados por las condiciones geográficas. En términos de geografía económica, el número de asentamientos urbanos se configura de manera que tienda a minimizarse la combinación de costos unitarios de producción y transporte<sup>24</sup>. En cuanto a la geografía política, la concentración urbana es mayor cuando la ciudad primada coincide con la capital o con un puerto<sup>25</sup>. En lo que respecta a su configuración, las formas de difusión espacial combinan de manera diferencial los siguientes elementos básicos: extensión física del foco innovador (mancha de aceite), aparición de nuevos nodos localizados a cierta distancia de dicho foco (salto de rana) y engrosamiento de los corredores de interconexión entre puntos de emisión y difusión.

Junto a todas las condiciones y determinantes que operan en torno al comportamiento de la tecnología, el capital y el trabajo, la organización, las políticas y las inversiones del Estado también contribuyen a modelar los procesos de difusión espacial del crecimiento económico y de las innovaciones. Williamson (1965, págs. 7-9) entiende la inversión del Estado como parte de un ciclo en cuyos primeros estadios se prefiere la concentración espacial como estrategia para maximizar sus efectos sobre el crecimiento. Solo después podría “darse el lujo” de aportarle una orientación redistributiva. Henderson (2000, págs. 3 y 4) habla de un posible favoritismo regional por parte de los gobiernos nacionales, que puede provocar niveles excesivos de concentración urbana. Además de Henderson (2000, pág. 23), Wheaton y Shishido (1981, pág. 28) también han estimado que el carácter federal del Estado disminuye la concentración urbana, aunque su efecto es demasiado pequeño, e incluso poco significativo.

En cambio, la articulación entre teoría y políticas es menos nítida en el tema de los ciclos económicos territoriales, los factores que los determinan y los medios y las estrategias de intervención. Las consecuencias económicas y sociales de los procesos de convergencia y divergencia se deben establecer en función de las circunstancias, los contextos y los factores que las rodeen. Convergencia y desconcentración pueden ser sinónimos de igualdad y disminución de brechas, pero no necesariamente significan más riqueza o bienestar colectivo; divergencia y concentración suponen mayor desigualdad, pero no siempre implican un descenso de los niveles de riqueza y bienestar colectivo.

#### 4. Comentarios

Todo lo detallado hasta el momento muestra que los problemas e interrogantes, así como los factores determinantes de las tendencias de cambio, dependen de las escalas espacio-temporales escogidas. El advenimiento de la industrialización y las revoluciones tecnológicas y productivas asociadas, el crecimiento demográfico acelerado y la urbanización han dado origen a nuevas disparidades económicas territoriales particularmente intensas, visibles tanto a escala mundial como nacional y local. Los desequilibrios, las brechas y los desajustes provocados no permanecen idénticos pues los centros de poder se transforman, la configuración de la cobertura geopolítica del capitalismo cambia y los factores tecnológicos, productivos e institucionales se modifican constantemente.

Pero, aun en medio de un movimiento perpetuo, es posible reconocer configuraciones espaciales estables que se mantienen por largos períodos y en medio de las cuales se producen ciclos de concentración (divergencia) y desconcentración (convergencia) económica territorial claramente identificables. Estos ciclos se rigen por las fuerzas y tendencias de cambio que explican la evolución del dinamismo de los focos espaciales de innovación, de las formas de difusión económica y espacial de este dinamismo, de los efectos de arrastre provocados y de la lógica de exclusión y marginación que se pone en marcha.

América Latina presenta un patrón poco alentador pues un numeroso grupo de países evidencia niveles de concentración urbana superiores a lo esperable, con un costo estimado relativamente alto sobre las posibilidades de crecimiento y generación de bienestar. Además, los diferentes parámetros geográficos reguladores de los ciclos económicos espaciales aumentan la intensidad de la concentración y debilitan ciertos canales de difusión y arrastre. Los ciclos demográficos, relacionados con las migraciones y las tasas de crecimiento natural, condicionan los procesos básicos de movilidad espacial de la población y los ciclos socioespaciales. Los distintos parámetros espaciales, específicos de cada país, permiten entender que cada uno posee su propia configuración y que, ante las distintas tendencias y fuerzas coyunturales o estructurales de cambio global, las respuestas territoriales serán muy diversas. Esta diversidad de fuerzas se conjuga de manera que tienden a conformarse dos grandes tipos de estructura socioespacial: primada y polinuclear (véase el capítulo siguiente).

Es posible elaborar otras reflexiones acerca de la articulación entre teoría y política. Debido a que la aparición de desequilibrios y disparidades es una expresión inevitable del cambio económico, de la transformación tecnológica y de la evolución institucional, es

indispensable consolidar las capacidades de conocimiento y seguimiento de estos procesos para adecuarse a sus cambios y a sus modificaciones de sentido y significado. También es necesario mejorar la capacidad de innovación de los territorios, conocer los procesos de difusión y arrastre espacial de las innovaciones y los impulsos al crecimiento económico y tener capacidad de intervención sobre dichos procesos. La teoría del desarrollo económico espacial y de la competitividad territorial subraya el papel de los recursos propios y del desarrollo endógeno, es decir, la producción de una capacidad de innovación desde los mismos territorios. Es indispensable reflexionar también sobre cómo acelerar y ampliar los procesos de difusión y arrastre económico espacial y destacar muy especialmente el papel que el desarrollo de la infraestructura de transporte y comunicaciones puede desempeñar en este sentido. De igual manera, se hace necesario introducir una reflexión especial acerca de la situación de los territorios excluidos, que no tienen posibilidad alguna de sumarse como generadores de innovación o receptores de los efectos de difusión y arrastre, y considerar la posibilidad de ejercicio de diversas formas de solidaridad territorial.

Esta manera de entender y explicar los ciclos da lugar a nuevas opciones de aproximación e interpretación: desde el punto de vista del crecimiento, la generación de riqueza y el bienestar material, es muy difícil establecer una identidad entre convergencia y aumento del bienestar, o entre divergencia y reducción del bienestar. Así es que, dependiendo de las circunstancias, tanto las fases de divergencia como las de convergencia podrían producir ganancias o pérdidas de bienestar. Entonces, una adecuada articulación entre teoría y política sugiere idear análisis que distingan y evalúen los efectos del ciclo económico espacial sobre el bienestar.

Finalmente, la articulación entre política económica y cambio territorial opera por medio de varias dimensiones de amplio espectro que incluyen aspectos vinculados al sector tecnológico, comercial, laboral, financiero, institucional y cultural. Como se verá a continuación, las políticas de desarrollo territorial se concentran en algunos de estos aspectos pero no abarcan su totalidad. Esto significa que muchos componentes de la política económica, además de los tradicionalmente conocidos y agrupados bajo el concepto de políticas regionales, tienen incidencia y relevancia territorial. Por lo tanto, en cada momento y lugar, la política regional debe preguntarse si incide o no sobre los factores reguladores más relevantes.

### **C. Disparidades económicas territoriales y política pública**

La política de desarrollo regional tiene una larga trayectoria en América Latina y el Caribe. Neira (1972) identifica el final de los años cuarenta como el momento a partir del cual los países de América Latina y el Caribe comienzan a crear instituciones regionales, dependientes de los gobiernos centrales pero con diversos grados de autonomía, para iniciar procesos de desarrollo sustentados en inversiones públicas nacionales. A fines de la década de 1960, Stöhr (1972) identificó la existencia de más de 60 programas de desarrollo intrarregional (dirigidos a una región en particular) e interregional (orientados al sistema nacional de regiones).

Durante esta etapa, primó el enfoque intrarregional de la política, con la adopción de medidas como la facilitación del acceso a los recursos naturales necesarios para el funcionamiento de la economía en general, la intervención ante catástrofes naturales, la respuesta a manifestaciones de descontento político y social y el establecimiento de una presencia soberana en lugares y zonas estratégicas. Paradójicamente, “políticas nacionales (interregionales) explícitas para áreas deprimidas no existen en América Latina, contrastando con lo sucedido en la mayoría de los países desarrollados de Europa y Norte América y a pesar de que, en estos últimos, los desequilibrios interregionales son menores” (Stöhr, 1969, págs. 72 y 73). En general, siempre fueron medidas promovidas desde los gobiernos nacionales con el propósito de garantizar sus intereses, sin tener por finalidad última el desarrollo de la región. “En esas condiciones, el *desarrollo regional* (entendido como un proceso amplio que implica la modernización de las estructuras espaciales, económicas, sociales y políticas de la región) llega a ser considerado como un subproducto deseable, pero no como una finalidad de la acción del centro” (Boisier, 1981, pág. 23).

“En sus aspectos formales, la planificación regional en América Latina probablemente alcanzó su apogeo en el decenio que va desde 1965 a 1975” (Boisier, 1981, pág. 22). Durante los años sesenta aparece la política interregional, entendida como el enfoque nacional de la planificación regional. Este proceso se dio en el contexto de la consolidación de los sistemas nacionales de planificación del desarrollo, el cuestionamiento creciente del crecimiento económico como único objetivo del desarrollo y el surgimiento de un interés por la redistribución de la riqueza, la creciente profesionalización de la planificación regional y la aparición de programas continentales como la Alianza para el Progreso. “En este contexto, la definición y ejecución de políticas para el desarrollo de las diferentes regiones estuvieron muy frecuentemente asociadas a propuestas de implantación de polos de crecimiento y de centros de desarrollo; en lo esencial, se suponía que los diversos efectos derivados de un polo de crecimiento en expansión se habrían de irradiar sobre un área geográfica determinada” (De Mattos, 1986, pág. 19). También se idearon programas específicamente orientados al campo que, en cierta forma, vinieron a suplir la falta de intervención en áreas deprimidas, identificada por Stöhr para el período anterior. Un ejemplo de esta clase de programas fue el Desarrollo Rural Integrado. “Este tipo de estrategia ha estado en general orientada a enfrentar las condiciones de retraso y pobreza que caracterizan a las áreas rurales del Tercer Mundo. (...) En su concepción más amplia y progresiva, una estrategia DRI constituye una propuesta y una modalidad de planificación regional que tiene su fundamento en una definición del concepto de región como ‘cruce de funciones’ (Weitz, 1971) por una parte entre los distintos niveles de planificación (desde el nacional al local) y, por otra parte, entre las distintas disciplinas o sectores de la planificación” (De Mattos, 1986, pág. 22).

Aunque a comienzos de la década de 1970 muchos países contaban con estrategias de regionalización nacional para el desarrollo integral, buena parte de ellas no logró superar el

estadio de ejercicio de planificación físico-espacial (De Mattos, 1986, págs. 18 y 19). Con ingenuidad, varias naciones supusieron que bastaba con el interés del poder ejecutivo para que los procesos fueran viables, no hubo capacidad de convencimiento, no se investigaron los supuestos básicos del planteo original de los polos de crecimiento, faltó una integración formal y de contenido entre los planes regionales y globales y, en algunos casos, las regiones resultantes se volvieron artefactos que no se correspondían con las fuerzas sociales reales y los lazos de lealtad preexistentes (Boisier, 1981, págs. 31-38).

En los albores de los años ochenta se presagiaba con optimismo el advenimiento de una nueva etapa al que se interpusieron el desencadenamiento de la crisis de la deuda externa, el estancamiento económico generalizado y las políticas de ajuste y de restricción fiscal. En este contexto de transición emergieron dos corrientes alternativas (De Mattos, 1986, págs. 28 y 29): una contestataria, que negaba que en el ámbito de una economía capitalista fuera posible pensar en la ejecución integral de estrategias que condujeran a un verdadero desarrollo regional (Coraggio, 1981), y otra regional-participativa, que proponía aumentar la capacidad de negociación de las regiones, incrementar la participación social y descentralizar el sistema de toma de decisiones, además de poner énfasis en la valoración de los recursos propios y en el protagonismo de los actores locales.

## **1. El ILPES en el debate de las políticas territoriales en las décadas de 1990 y 2000.**

En los países de la región, los años ochenta estuvieron marcados por las restricciones económicas, el retorno decidido y generalizado de la democracia y la progresiva consolidación de las políticas de apertura económica, privatización y descentralización que reconfiguraron el panorama institucional del subcontinente. Esta conjugación de circunstancias fue propicia para que el ILPES formulara una propuesta de corte regional-participativa.

Las observaciones críticas que Boisier y De Mattos hicieron a las experiencias continentales insistían en la necesidad de dotar de personalidad política y social a las regiones por medio de la descentralización. La convicción de esta necesidad adoptó una nueva forma con el concepto de competitividad regional que, si bien retomó la idea prevaleciente de desarrollo regional con la que comparte la pretensión de un cambio integral delimitado por el espacio, insiste en el papel central del aspecto económico y, más específicamente, en la articulación de las economías locales con la economía mundial. “No se puede ser competitivo con estructuras de decisión centralizadas, porque éstas carecen de la velocidad y flexibilidad que la dinámica del comercio y el cambio técnico exigen” (Boisier, 1996, pág. 7).

Al mismo tiempo, se refuerzan ideas que ya se venían configurando y que subrayan el papel de la política y la cultura en la construcción de las distintas regiones, así como la necesidad de contar con un sistema que permita la asociación en torno a intereses estratégicos.



Finalmente, se introducen nuevas formas para entender y ayudar a organizar la praxis regional: “Tal vez la [planificación] no sea hoy día el descriptor adecuado; tal vez *gestión* sea un concepto más apto para reflejar la naturaleza de la tarea de conducción social que es necesario emprender en la actualidad” (Boisier, 1996, pág. 31). De este modo, se propone la participación de todos los agentes vinculados al desarrollo de una región y la adopción de un enfoque sistémico mediante la articulación de la acción en torno a un proyecto político. Para conducir este proceso, los gobiernos regionales deben animar y enriquecer el juego de relaciones internas, además de desempeñar un papel activo junto al gobierno nacional y a los demás actores externos. Todo ello requiere de un contexto y de un concepto del ámbito territorial desde el Estado central.

En los años posteriores, el ILPES da continuidad a las directrices básicas de esta propuesta e introduce cambios y novedades. Una primera variación se relaciona con el empleo más generalizado del término territorial, en vez de regional, para reforzar la importancia de la dimensión cultural en los procesos de desarrollo y la idea de la existencia de territorios con expresiones geográficas y político-administrativas muy variadas, no exclusivamente regionales. De este modo, territorial y regional-local son términos que se emplean de manera indistinta para aludir a esta definición variable. La segunda variación se vincula con un mayor énfasis en la dimensión propiamente económica del desarrollo y de sus procesos de gestión. Al mismo tiempo, se reconoce la heterogeneidad territorial latinoamericana para justificar la búsqueda de estrategias variadas que se correspondan con la diversidad de situaciones existentes. Es con este espíritu, más que con la intención de buscar fórmulas y estrategias de validez universal, que el ILPES ha promovido la reflexión sobre la situación particular de cada territorio y la identificación de estrategias adaptadas a cada contexto. Por su parte, Silva (2005, págs. 96-98) advierte que las prioridades de acción en los territorios varían según su estado y dinámica.

En los albores del siglo XXI, el panorama de la política pública para el desarrollo territorial de América Latina y el Caribe es muy amplio y variado. A los conceptos seminales de desarrollo y políticas regionales se agregaron progresivamente otras tradiciones como la descentralización, el desarrollo local y la competitividad territorial, el ordenamiento territorial y la regionalización de políticas transversales (vinculadas al medio ambiente, la pobreza, la ciencia y la tecnología) y sectoriales (relacionadas con el fomento productivo y el desarrollo empresarial). Por consiguiente, hoy es pertinente hablar de una familia de políticas territoriales más que de una única política específica de desarrollo regional. Sin embargo, esta experiencia no se ha documentado ni analizado de manera adecuada.

De acuerdo con la experiencia revisada, vale distinguir entre políticas interregionales (orientadas al sistema nacional de regiones) e intrarregionales (dirigidas a una región en particular). A las tradicionales políticas de desconcentración del crecimiento económico, que aparentemente desaparecieron en los años ochenta, les sucedió una nueva generación de políticas públicas, regionalizadas desde el centro, sobre temas cruciales y muy disímiles, como el medio ambiente y el ordenamiento territorial, la prevención, mitigación y atención de desastres y catástrofes naturales, la ciencia y la tecnología, la pobreza, el fomento productivo y el desarrollo empresarial.

Por varias razones, el ordenamiento territorial merece una especial distinción dentro de esta nueva generación de políticas regionales. En términos institucionales y políticos, tiene un papel destacado por haber suplido, en cierta medida, la ausencia o desaparición de las políticas regionales convencionales. La preocupación por lograr un desarrollo territorial equilibrado se mantuvo viva y se renovó gracias al ordenamiento. En términos conceptuales, aportó criterios como la sostenibilidad para, entre otros propósitos, resolver el problema de la necesaria integración de las múltiples políticas públicas para el desarrollo, que a veces tienen carácter parcial y muy especializado. Como resultado, hoy se cuenta con un importante arsenal legislativo, institucional, político y de instrumentos de intervención que constituyen un aporte novedoso al tratamiento tradicional del desarrollo regional.

La descentralización apareció en los años ochenta como un nuevo componente de esta familia de políticas territoriales. Su rasgo más característico es haber modificado las reglas del juego político institucional (mediante reformas constitucionales o leyes de mayor categoría) a fin de aumentar la capacidad de toma de decisiones en los niveles subnacionales (intermedios o locales) de gobierno, sobre todo en lo que respecta a programas sociales y a la provisión de servicios públicos locales.

Otro componente de esta familia lo constituyen las iniciativas que surgen desde abajo y que los gobiernos locales e intermedios han adoptado para activar sus economías, recomponerlas, insertarlas en el contexto internacional y transformarlas. Estas iniciativas se agrupan bajo la denominación de desarrollo económico local y se encuentran al amparo de teorías y conceptos como el de la competitividad territorial.

El desarrollo regional pensado desde arriba (políticas regionales) coexiste con el desarrollo local promovido desde abajo y se ve atravesado por preocupaciones transversales en el sector político (descentralización) y ambiental (ordenamiento territorial). Por el solo hecho de compartir preocupaciones básicas fundamentales, estas tradiciones de política constituyen una familia construida en forma espontánea, desordenada y descoordinada. La idea de políticas de desarrollo económico territorial destaca la importancia y la necesidad de pensar estas tradiciones teóricas y políticas de manera integral y de generar un campo de acción pública que, sin intentar absorberlas y respetando sus especificidades, resuelva los actuales problemas de desconocimiento mutuo, descoordinación y desintegración. Por

consiguiente, la política de desarrollo económico territorial debe ser el punto de encuentro entre los esfuerzos de promoción del desarrollo regional-local desde arriba y desde abajo y el lugar de coordinación y articulación de políticas sectoriales y transversales tradicionalmente separadas.

## Capítulo II

### **Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales**

En este capítulo se presenta un balance del estado actual y de la evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina y el Caribe, analizándose en paralelo dos fenómenos que habitualmente se revisan por separado: la concentración de la población en la ciudad mayor y las diferencias en los niveles de riqueza entre los territorios.

En contra de la idea generalizada de que las disparidades han aumentado, se observa que se han estancado y preocupa que este estancamiento aparezca como un quiebre de la tendencia previo a su disminución. Este resultado ratifica las conclusiones de los estudios examinados en el primer capítulo. En cambio, se establece una tendencia al debilitamiento del peso demográfico de la ciudad mayor de cada país, que rompe con un período muy largo durante el cual tendió a crecer.

Además, se analiza la estructura económica territorial y se establecen dos grandes categorías, o tipos de estructura, presentes en los países estudiados de América Latina y el Caribe: primacial polarizada y multipolar estratificada. Asimismo, se muestra que cada una de estas estructuras reacciona de modo diferente a los procesos de difusión o de concentración del poder y del peso económico territorial. Finalmente, se examina la correspondencia entre los resultados sociales del período, medidos con el índice de necesidades básicas insatisfechas, y el desempeño y la riqueza económica de los territorios.

#### **A. Disparidades económicas territoriales**

En los años noventa y lo que va de la presente década, ha renacido el interés por el estudio de las disparidades económicas territoriales en América Latina y el Caribe mediante diversos enfoques y aproximaciones, entre los que vale la pena destacar dos. En el primero se pueden agrupar estudios de corte sociodemográfico apoyados en investigaciones históricas, sociológicas y demográficas, o con una mirada desde la economía política. Estos trabajos han centrado su interés en explicar los patrones de poblamiento y distribución espacial de la población mediante la elaboración de explicaciones pluridimensionales y la consulta de estudios a largo plazo. En el segundo enfoque se reúnen trabajos principalmente económicos, inspirados en modelos tanto neoclásicos como estructuralistas, que plantean inquietudes en torno a la evolución de las brechas de ingresos y riqueza territorial y a sus factores determinantes. Las exploraciones económicas del efecto de la geografía física

forman parte de esta vertiente.

El enfoque sociodemográfico tiene una larga tradición y connotados exponentes, como Jorge Enrique Hardoy (1964), Richard M. Morse (1975), José Luis Romero (1976) y Paul Bairoch (1985), autores representativos de un trabajo de investigación histórica que ha puesto en evidencia la relación entre las grandes épocas del desarrollo latinoamericano, incluidas las civilizaciones prehispanicas, y las formas de poblamiento y organización territorial. Gracias a estas investigaciones se ha recopilado información sobre los lentos ritmos de cambio de los sistemas urbanos y territoriales y la necesidad de observarlos en períodos largos (mitades de siglos o siglos completos) para comprender la verdadera naturaleza, magnitud y tendencia de sus transformaciones. Con estos estudios también se ha establecido que del encuentro entre las civilizaciones europeas y americanas surgió una amplia y heterogénea amalgama de formas de organización territorial, expresada en una gran diversidad de configuraciones nacionales, aunque con algunos rasgos comunes al universo latinoamericano: la acentuada concentración de población, riqueza y poder en la ciudad mayor de cada país, una forma muy especial y específica de disparidad territorial que se destaca como uno de los rasgos propios del subcontinente.

La teoría de la urbanización dependiente denominó macrocefalia a este rasgo de los sistemas urbanos latinoamericanos (Jaramillo, 1979) y asoció su existencia al pasado colonial común y a la posición económica subordinada de estos países en el sistema mundial. Cuervo (1990) contradice esta idea y muestra que los niveles de concentración urbana en América Latina y el Caribe al momento de la independencia y en la etapa previa a la industrialización no eran notoriamente altos, sino muy parecidos a los de los países desarrollados en etapas semejantes. Por lo tanto, la herencia colonial no parece definitiva en esta configuración. Como alternativa, Cuervo (1990) sugiere pensar la concentración urbana como un fenómeno propio de la industrialización, asociado a las modalidades peculiares presentes en América Latina y el Caribe y sometido a un ciclo de ascenso, estancamiento y posterior descenso, con una duración cercana al siglo. Además, identifica patrones subregionales para el área andina, el Brasil, Centroamérica y el Cono Sur.

Mientras que el papel de ciudad primada es muy estable, con contadas excepciones como la del Brasil, la composición de los centros de segundo y tercer orden es más flexible y móvil. En los últimos 30 años, la primacía ha registrado una tendencia descendente muy generalizada, aunque de intensidad variable, y con un patrón relacionado con el estado de los procesos demográficos de transición (véase el cuadro II.1). Esta tendencia es más marcada en los países de transición urbana avanzada, plena y moderada: Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay. Con la excepción de Costa Rica, los países con una transición urbana incipiente se caracterizan, en cambio, por el aumento de la concentración urbana.

Los niveles de primacía urbana siguen siendo considerablemente altos, con excepción del

Brasil (13%), Colombia (20%) y la República Bolivariana de Venezuela (15%). Por su parte, Chile, Panamá, el Perú y la República Dominicana escapan a la tendencia descendente y continúan aumentando el grado de primacía a pesar de presentar una transición urbana de moderada a avanzada.

Los diversos estudios económicos de las disparidades territoriales realizados en los últimos 15 años presentan al menos tres vertientes inspiradas en tres tradiciones teóricas diferentes: la teoría económica del crecimiento, las economías de aglomeración y la geografía física. En la primera, a partir del estudio empírico de la experiencia de la Comunidad Europea, los Estados Unidos y el Japón, Barro y Sala-i-Martin (1991) establecieron que las brechas de riqueza económica entre distintas regiones de un mismo país, medidas en términos de ingreso per cápita, tendían a acortarse con el paso del tiempo. Esta teoría de la convergencia, usada como referencia para numerosas investigaciones en América Latina y el Caribe, no consigue arribar a resultados muy concluyentes. “La evolución de los distintos países es muy singular y difícilmente se puede hablar de la existencia de un patrón común. No obstante, algunos síntomas sugieren que la última década y media se ha acompañado de, a lo menos, un proceso de contención de las tendencias a la convergencia regional. Para México (1980-95) y Brasil (1970-1990) se rechaza la hipótesis de convergencia, para Perú (1980-1996) se acepta como muy débil, y para Colombia (1983-1995) se encuentra divergencia. Chile aparece como un caso excepcional al evidenciar una tendencia a la convergencia para el período más reciente (1985-1995)” (Cuervo 2003, pág. 45).

Los trabajos de geografía económica pueden considerarse como parte de este tipo de estudios. Para explicar la neutralización de la convergencia, e incluso la producción de la divergencia, un primer grupo de autores parte de la consideración de los diferentes tipos de economías de aglomeración, que producen ventajas para las grandes ciudades y los territorios más desarrollados (Krugman, 1991; Fujita, Krugman y Venables, 1999). Lamentablemente, este enfoque ha sido poco utilizado para la elaboración de estudios empíricos en América Latina y el Caribe. Un segundo grupo resalta la importancia de la geografía física como explicación de las disparidades económicas territoriales. Gallup, Sachs y Mellinger (1998) estudiaron las relaciones entre geografía física y desarrollo y sus conclusiones fueron tomadas como referencia por el BID (2000) para promover investigaciones nacionales. La motivación principal del estudio comparativo era lograr entender las razones de la permanencia de un grupo considerable de países y poblaciones en un estado de pobreza y subdesarrollo. La constatación inicial de la que se parte muestra algunos patrones geográficos en la distribución mundial de la riqueza y la pobreza: “Dos correlaciones geográficas con los niveles de desarrollo son inevitables. Primero, prácticamente todos los países tropicales son pobres, mientras la mayoría de los países de alto ingreso están en latitudes medias y altas. Segundo, las economías costeras tienen por lo general ingresos más altos que las interiores” (Gallup, Sachs y Mellinger, 1998, pág. 4).

De los estudios realizados por el BID (2000) donde se trata de explorar las relaciones entre

geografía física y desarrollo, “es de destacar la presencia de varias conclusiones aparentemente contradictorias con las predicciones de Gallup, Sachs y Mellinger (1998): en México y Colombia, por ejemplo, son regiones del interior, relativamente aisladas de los puertos, las que han tomado el liderazgo económico; en Colombia, adicionalmente, la cercanía a ríos navegables no está relacionada con mayores densidades de poblamiento; en Bolivia, Perú y Colombia la altitud juega de diferente forma a como lo predice Gallup pues su relación con el desarrollo no es necesariamente directa, sino que en un caso es inversa (Perú) y en otros es cuadrática o curvilínea (Bolivia y Colombia). (...) Las pruebas de causalidad que establecen los modelos en realidad registran patrones y permanencias de la geografía económica contemporánea y no necesariamente explicaciones. En algunos casos hay un patrón de discriminación (Norte-Sur en México o Sur-Norte en Brasil); en unos casos el patrón es bajo-alto (Perú), en otros es bajo-alto-bajo (Bolivia y Colombia); en Colombia, este ‘patrón’ favorece el interior y no la costa, mientras en Perú opera al contrario. Por esta razón es plausible sugerir que los contrastes de la geografía física en América Latina parecen estar operando como una envoltura de los contrastes y procesos de discriminación económica y social y no de manera autónoma o independiente” (Cuervo, 2003, pág. 90).

De esta revisión se desprenden varias conclusiones importantes y algunas directrices para el análisis de las tendencias recientes de las disparidades económicas territoriales de América Latina y el Caribe. En primer lugar, el sentido del comportamiento cambia de manera radical dependiendo de la variable que se utilice para mirarlo. Mientras que la concentración de la población en la ciudad mayor retrocede en la mayoría de los países, la brecha de ingreso per cápita entre regiones habría dejado de disminuir. En segundo término, independientemente de la dimensión del análisis y de las variables adoptadas, surge como patrón común la inexistencia de tendencias de cambio uniformes y la presencia de algunas tipologías que se presentarán más adelante y permiten agrupar esta diversidad en categorías de semejanza. Como tercer punto, y más allá de la variable o dimensión que se utilice para medirlos y de la comparación con las tendencias internacionales, siempre se concluye que los niveles de concentración económica y disparidad alcanzados por América Latina y el Caribe son particularmente altos.

Entre las directrices que se recogen del análisis presentado hay que señalar, en primer término, que la interpretación de los resultados que se obtengan para el período 1990-2005 se debe poner en una perspectiva de largo plazo, por ser el ritmo propio de las transformaciones territoriales, y comparativa, porque las peculiaridades de cada caso solo se pueden entender por contraste con las demás. En segundo término, cabe mencionar que es indispensable utilizar una canasta de indicadores y mediciones relativamente amplia con el fin de lograr una visión más integral de los procesos y arribar a conclusiones más firmes.

## **B. Medición y balance de la evolución reciente**

Para analizar la evolución reciente de las disparidades económicas territoriales se utiliza la información disponible desde 1990. El año de inicio se escogió por representar una fecha

alrededor de la cual se produjo un quiebre muy importante en la orientación de la política económica de los países, caracterizado por la introducción de reformas de apertura y liberalización en unos casos y por la intensificación de estas reformas en otros. No obstante, esta determinación no debe llevar a pensar que estas reformas tuvieron la misma intensidad y amplitud en todos los países.

El PIB per cápita territorial es el indicador más utilizado en los estudios sobre el tema. Para realizar algunos cálculos se trabajó con el primer y el último año de cada período, pero en otras ocasiones fue pertinente subdividir los períodos de acuerdo con los cambios en la trayectoria del desarrollo económico: crecimiento, estancamiento o recesión.

Contrariamente al hábito impuesto por la costumbre de emplear solo uno o unos pocos indicadores, varias consideraciones teóricas justifican el uso de un amplio conjunto dividido en dos grandes grupos: indicadores de estado e indicadores de dinámica<sup>36</sup>. Los indicadores de estado muestran algunas características de la configuración territorial en un momento dado. Debido a que en cortos períodos de tiempo como los que se analizan en este trabajo (15 años en promedio) no es esperable que se registren cambios significativos en estos indicadores, el balance se enfoca en identificar los cambios producidos, como testimonio de los rasgos propios de cada país, que definen un punto de partida diferente y singular, y un sistema geográfico con distintas propiedades de asimilación y respuesta a las influencias externas. Los indicadores de dinámica dan cuenta del sentido y la intensidad de las modificaciones del sistema, constituyen una imagen de su movimiento en un corto lapso de tiempo, complementan la visión de estado y permiten verificar si su sentido coincide con los rasgos de la estructura configurada desde el punto de vista histórico.

Aunque el PIB per cápita es un indicador de desarrollo y bienestar ampliamente aceptado y utilizado, para cerrar este balance se analizó específicamente la convergencia territorial de los indicadores sociales. Además, se trabajó el índice de necesidades básicas insatisfechas para el mismo período y universo geográfico y se lo contrastó con los indicadores de desempeño económico territorial.

## **1. Concentración económica territorial**

Para analizar las configuraciones económicas territoriales se utiliza la distribución rango-tamaño (véanse el recuadro II.1 y el anexo 1) que se emplea habitualmente para examinar el comportamiento demográfico de los sistemas urbanos. Aunque ha sido muy poco utilizada para el análisis territorial, esta distribución posee algunas características que hacen que se adapte y sea apropiada para examinar las disparidades. Principalmente, se utilizará para caracterizar la composición de la cabeza urbana e identificar si consta de un solo componente (primacía), de dos (bipolaridad) o de varios (multipolaridad).

Índice de concentración económica territorial, índice de primacía económica (sobre la base del análisis de rango-tamaño), distribuciones de frecuencias (por territorios y ponderadas por población), índices de convergencia (coeficientes beta y sigma) e índice de superación de la pobreza.

A Auerbach (1913) se atribuye el descubrimiento, y a Zipf (1941) la más amplia divulgación, de una regularidad empírica en la distribución del tamaño demográfico de las ciudades: la talla poblacional de una ciudad determinada ( $P$ ) varía en función directa del tamaño de la ciudad mayor del sistema al que pertenece ( $a$ ) e inversa del logaritmo de su rango ( $R$ ), o número de orden, en escala descendente entre todas las ciudades ordenadas de la más grande a la más pequeña:

$$\text{Log } P = a - q \text{ Log } R [1]$$

La pendiente de esta función ( $q$ ) es negativa y su valor absoluto expresa el mayor o menor grado de concentración de la población urbana del sistema. Uno de los principales puntos fuertes de este indicador de concentración es que parte de una regularidad empírica largamente verificada, que pone de manifiesto la existencia de un patrón o norma de carácter estadístico, útil como punto de referencia para el estudio de distribuciones concretas y específicas. Este patrón indica que la desigualdad y la concentración son la norma en fenómenos como el urbano y permite centrar la atención en la medición específica de esa concentración y no en la discusión acerca de su existencia. En nuestro caso, la unidad de referencia no será la ciudad sino la jurisdicción territorial intermedia de cada país, y lo que se comparará no es el volumen de población de cada una de ellas, sino el valor de su PIB. Además, se utilizará la curva de tendencia, es decir, los valores estimados por la regresión simple, para determinar si las configuraciones económicas territoriales de los países son primaciales (centradas en una sola ciudad mayor) o no y, en este segundo



caso, identificar cuántas unidades territoriales conforman esta cabeza –dos (bipolar), tres (tripolar) o cuatro (cuadripolar)– y cuáles son esas unidades. Las distribuciones rango-tamaño permiten lograr una caracterización de la estructura y evolución de las disparidades económicas territoriales de los países, centrándose en sus segmentos superiores. No se consideran apropiadas para un análisis de conjunto, desechando por tanto el análisis del coeficiente  $q$  y de su evolución, debido a su elevada sensibilidad al tamaño del universo (número de territorios). De este modo, resulta muy difícil comparar la configuración de Bolivia (9 componentes) con la de Argentina (24) o la de México (32).

Fuente: Elaboración propia.

En América Latina existen por lo menos dos grandes tipos de configuraciones económicas territoriales (véase el cuadro II.2). La primera, a la que pertenecen la Argentina, Chile y el Perú, se denomina primacial y se caracteriza por la existencia de una jurisdicción territorial económicamente preponderante en términos del valor del PIB y por ubicarse por encima de la curva estimada mediante la distribución rango

tamaño. Las unidades preponderantes, que coinciden con las capitales políticas de los países, son: la capital más la provincia de Buenos Aires en la Argentina, la región metropolitana de Santiago en Chile y Lima en el Perú. Mientras que Buenos Aires coincide con la función portuaria, las otras dos están muy próximas a los puertos mayores: Lima se encuentra casi adyacente y Santiago está a 150 km de Valparaíso y de San Antonio. En una segunda configuración (multipolar), las distribuciones rangotamaño muestran que la concentración económica gira en torno a varias jurisdicciones territoriales: tres en Bolivia (Cochabamba, La Paz y Santa Cruz), el Brasil (Minas Gerais, Río de Janeiro y São Paulo) y Colombia (Antioquia, Bogotá y Valle), y cuatro en México (Distrito Federal, Jalisco, México y Nuevo León). En ninguno de estos cuatro casos la jurisdicción territorial económicamente preponderante es puerto marítimo y solo en dos de ellos coincide con la capital política del país.

Para los países con primacía, la evolución de la cabeza económica territorial (primacial o multipolar) durante los últimos 15 años solo utiliza una medición que consiste en comparar la participación porcentual del territorio preponderante en la generación del PIB nacional al final y al principio del período. Cinco de los siete países presentan una tendencia a la reducción de la primacía económica territorial (véase el cuadro II.4). En el caso de los países con configuración multipolar, esta medición se complementa con una muy semejante que registra la evolución de

Los dos puntos superiores que aparecen en el cuadro II.3 corresponden a la Capital Federal y la provincia de Buenos Aires que se interpretaron como parte de una misma unidad económica territorial debido a la extensión del área metropolitana bonaerense. la participación porcentual del peso económico del grupo territorial dominante en el total nacional, comparándose el final con el principio del período. De este modo, se confirma la tendencia a la desconcentración económica territorial pues en tres de los cuatro países

disminuye el peso relativo del grupo territorial preponderante.

Bolivia, el Brasil y México merecen un comentario aparte pues son países en los que el descenso relativo del PIB del primer territorio es más pronunciado y superior al del grupo territorial preponderante. También hay que destacar los procesos de cambio dentro de los grupos territoriales preponderantes: en Bolivia, La Paz dejó de ser el territorio con mayor PIB (retrocedió 3,3 puntos porcentuales entre 1990 y 2003) y esa posición fue asumida por Santa Cruz (ascendió 4,1 puntos porcentuales); en el Brasil continuó la tendencia a la desconcentración de São Paulo (descendió 4,5 puntos porcentuales entre 1990 y 2002), mientras que Río de Janeiro mostró una revitalización interesante (aumentó 1,8 puntos porcentuales); en México también continuó el descenso relativo del Distrito Federal (con un retroceso de 2,5 puntos porcentuales entre 1993 y 2003), al tiempo que Nuevo León consolidó su importancia (con un incremento de 0,8 puntos porcentuales). En estos tres casos han surgido nuevos polos territoriales, cuyo tamaño ya era considerable al inicio del período, que reconfiguran la cabeza económica territorial de los respectivos países y probablemente contribuyan al descenso relativo de los territorios mayores. El único caso con un patrón claramente opuesto es la Argentina, donde además de que la cabeza económica territorial ganó importancia, su composición interior ha favorecido a la ciudad capital (ganó 2 puntos porcentuales entre 1990 y 2001) y desfavorecido a la provincia de Buenos Aires (perdió 0,5 puntos porcentuales).

De estos resultados se puede concluir que las principales características de la configuración territorial latinoamericana son la alta concentración del peso económico en la primera unidad territorial, aunque ocurra sobre la base de diferentes estructuras y de distintas tendencias a mediano y corto plazo, y el predominio de la tendencia al debilitamiento de esta concentración durante el período que va desde 1990 hasta hoy .

En medio de estas dos características comunes, el comportamiento específico de cada país se ve afectado por los rasgos históricos de su geografía humana y económica. En primer lugar, la desconcentración urbana es menos frecuente e intensa en los países primaciales que en los multipolares. La anatomía territorial propia de cada nación contribuye a explicar la asimilación de los procesos de cambio más globales de manera muy particular y característica en cada país. Asimismo, se confirma un patrón de estrecha asociación entre primacía y acumulación de funciones estratégicas en una sola ciudad, como ser la capital política y el principal puerto marítimo del país.

## **2. Distribución espacial de la población y la riqueza**

La distribución de los territorios por niveles de riqueza (dtr) muestra que, aunque no es de esperar que exista una coincidencia entre los grados de primacía y las características de esta distribución, la concordancia entre ambos es muy alta. La Argentina y el Perú son países con configuraciones económicas territoriales primaciales que presentan de forma sistemática y consistente los valores más altos de dispersión, asimetría, amplitud y curtosis (véase el cuadro II.5). Chile es un caso excepcional pues presenta distribuciones más compactas a pesar de su alta primacía. Bolivia, el Brasil, Colombia y México son países de configuración multipolar que presentan cifras más bajas para los mismos valores estadísticos.

El análisis se hace sobre la base del cálculo y la observación de dos distribuciones de frecuencias como DTR y DPR (ecuaciones 2 y 3), de características y usos muy complementarios a los de las distribuciones rango-tamaño. En vez de utilizar el PIB territorial total, estas distribuciones se concentran en el PIB territorial per cápita y en lugar de enfocarse en las características de la cabeza económica territorial, permiten analizar el conjunto de la configuración.

Para el análisis se tomaron como base las sugerencias de quah (1995) aunque, dado el corto período analizado, se consideró innecesario el cálculo de las distribuciones de Kernel por él propuestas y se utilizó una herramienta estadística menos sofisticada y más intuitiva.

La distribución de los territorios por niveles de riqueza y la distribución de la población de los territorios por niveles de riqueza se observarán en varias instancias a lo largo del período: en el año inicial (1990), en un año intermedio y en el año final y más cercano a 2005. El intermedio solo se observará en caso de que surja un quiebre en la tendencia de crecimiento económico nacional, cuando se haya pasado de un marcado aumento del PIB per cápita a uno más lento o del aumento a la disminución.

Como criterio general, se espera que las distribuciones se aproximen a la forma de una función normal, es decir con una alta concentración de casos en el promedio, que vaya disminuyendo a medida que se toma distancia de dicho promedio (véase el gráfico II.1, distribución en el punto  $t$ ). Sobre la base de este criterio, se calcularán algunos indicadores estadísticos que permiten hacer un seguimiento general de la evolución de ambas distribuciones. Su expresión gráfica se tomará como fuente de información y de análisis. De acuerdo con quah (1997), las desviaciones de la forma normal de la distribución se clasificarán en tres grandes tipos: normal, polarizada, cuando el universo confluye hacia

dos grupos (véase el gráfico II.1, punto  $t+s$ ), y estratificada, cuando esta confluencia se hace alrededor de tres o más grupos. Además del valor absoluto de cada una de las estadísticas calculadas (véase el cuadro II.4), se tendrá en cuenta la posición relativa del país para cada una de ellas mediante su rango o número de orden.

(Continúa)

Resulta importante destacar la gran estabilidad en el comportamiento de estos valores ya que no se observan cambios significativos en las cifras absolutas ni en las posiciones de orden. Las únicas excepciones son la Argentina y Chile en la asimetría y la curtosis, aunque con un sentido totalmente opuesto (disminución en la Argentina y aumento en Chile).

Al contrario de lo que ocurre con las distribuciones rango-tamaño, donde se observa una tendencia a la desconcentración económica espacial, en la distribución de los territorios por niveles de riqueza no es posible encontrar una tendencia determinada al cambio. Las variaciones socioeconómicas se reflejan principalmente en transformaciones puntuales, significativas en algunos casos, pero no de carácter estructural. Las distribuciones de los territorios por niveles de riqueza muestran una configuración estratificada predominante, tanto al inicio como al final del período. En términos de cambio, la tendencia más fuerte es a universalizar la condición de estratificación mediante diversas vías: la consolidación (el Brasil y México), la combinación con la polarización (Colombia) o la transición hacia ella (Chile), o su surgimiento ante una configuración normal (el Perú). La Argentina y Bolivia escapan a esta tendencia mediante la consolidación de una configuración normal el primero y la atenuación de la estratificación el segundo. En el cuadro II.6 se muestra una síntesis gráfica de los cambios y la evolución de estas distribuciones y en el cuadro II.7 se observa la interpretación que se utiliza como referencia en las categorías propuestas por Quah (1997).

De la distribución de los territorios por niveles de riqueza se concluye que existe una concordancia entre sus características y las de la distribución rango-tamaño; las configuraciones primaciales tienen índices más elevados (dispersión, amplitud, asimetría y curtosis), es decir, aparecen menos integradas y cohesionadas, con la excepción de Chile. También se observa que, si bien estas distribuciones no muestran una clara tendencia de cambio a lo largo del período, existe una evolución del tipo de estructura hacia la consolidación del estado o situación (estratificada, polarizada o una combinación de ambas) que se presentaba desde el principio del período.

Cuando se comparan los valores estadísticos (véase el cuadro II.5), la distribución de la población de los territorios por niveles de riqueza muestra que las disparidades económicas territoriales se acentúan significativamente cuando la unidad de comparación deja de ser el territorio y pasa a ser el porcentaje de la población nacional que cada uno de ellos aloja. El valor de todas las medidas aumenta de manera considerable, sobre todo el de la amplitud. Las características de estas distribuciones coinciden además con las de rango-tamaño y distribución de los territorios por niveles de riqueza. Sin embargo, Chile (primacial) y el Brasil (multipolar) poseen comportamientos excepcionales: el primero por la disminución y el segundo por el aumento de las disparidades esperadas. Durante el período analizado no

hay transformaciones significativas en los valores estadísticos, lo que sugiere una gran estabilidad de las distribuciones, aun mayor que la hallada para las distribuciones de rango-tamaño y la distribución de los territorios por niveles de riqueza. Como es de esperar, esta estabilidad va acompañada de la inexistencia de una tendencia significativa de cambio, aumento o disminución de las disparidades. Este resultado, semejante al de la distribución de los territorios por niveles de riqueza, contrasta con el de rango-tamaño, donde sí se identificó un cambio hacia la desconcentración.

El análisis gráfico de las distribuciones (véanse los cuadros II.6 y II.7) deja al descubierto notorias diferencias entre la distribución de la población de los territorios por niveles de riqueza y la distribución de los territorios por niveles de riqueza. La brecha entre los territorios más ricos y poblados y el resto es más marcada y estable. La diferencia entre los países con primacía y multipolares es nítida: mientras que los primeros tienen una estructura claramente polarizada y se organizan alrededor de dos grandes grupos de territorios, los segundos son del tipo estratificado. Al tiempo que en los primeros se mantiene la estructura polarizada durante el período, en los segundos los cambios apuntan a incrementar las disparidades: de estratificado se pasa a polarizado en el Brasil, de cuatro estratos se pasa a tres en México y las distancias entre el estrato superior y el siguiente se incrementan en Colombia. Además, vale notar que ningún país tiene una estructura semejante a la normal.

La distribución de la población de los territorios por niveles de riqueza permite llegar a dos conclusiones. La primera es que se prolonga la concordancia entre las distribuciones rango-tamaño y las distribuciones de los territorios por niveles de riqueza con las distribuciones de la población de los territorios por niveles de riqueza: las configuraciones primaciales tienen estructuras polarizadas, mientras que las multipolares tienden a tener estructuras estratificadas, con la excepción del Brasil, donde pasa de estratificada a polarizada. La segunda conclusión es que a lo largo del período se observa una tendencia clara de cambio en las distribuciones de la población de los territorios por niveles de riqueza: las estructuras polarizadas preservan su carácter, la del Brasil pasa de estratificada a polarizada y en dos de las estratificadas (Colombia y México) se incrementan las disparidades.

### **3. Configuraciones territoriales nacionales**

El análisis conjunto de las tres distribuciones estudiadas ofrece la posibilidad de realizar una caracterización general a partir de sus rasgos dominantes. Se identifican dos grandes grupos de países: primaciales polarizados (PP) y multipolares-estratificados (ME). El Brasil es un caso complejo y mixto ya que se trata de un país multipolar-polarizado (MP) (véase el cuadro II.8).

El primer componente de la caracterización (primacial o multipolar) tiene que ver con los rasgos del sistema económico territorial en función de la distribución espacial de los volúmenes brutos de la producción económica de cada país, que traduce y presenta un aspecto tan importante de las disparidades como la distribución territorial del poder económico, social y político. Su valor e importancia va más allá del mero interés académico y tiene inmensa trascendencia política. Esta distribución de los volúmenes de riqueza deja al descubierto la pirámide de toma de decisiones de cada país. Esta dimensión confirma un rasgo muy particular de América Latina como los altos niveles de concentración espacial del poder económico y muestra que, en contra de lo esperado, las cabezas económicas territoriales (primaciales

o multipolares) de estos países están retrocediendo en términos relativos. Además, ratifica un concepto al que a veces no se da la suficiente importancia y que se refiere a que estos rasgos cambian a ritmo lento porque son el resultado de una acumulación histórica a largo plazo y no necesariamente son consecuencia de un tipo único de fuerzas e influencias, como las económicas, sino de procesos más amplios y complejos que involucran las más variadas dimensiones de la vida social. Finalmente, estas tendencias y configuraciones son muy semejantes a lo constatado a nivel demográfico.

El segundo componente de la caracterización (normal, estratificada o polarizada) apunta a la comparación de los niveles de riqueza de los distintos territorios y de la distribución de la población entre ellos, relacionándose directamente con la aspiración de igualdad y equidad propias de los valores contemporáneos e intentando identificar sus características estructurales y tendencias de cambio. La función normal, tomada como representación estadística de estas aspiraciones, está lejos de ser el punto de referencia en torno al que se mueven, o hacia el que apuntan, las distribuciones de los territorios por niveles de riqueza y las distribuciones de la población de los territorios por niveles de riqueza. Cuando se toman los territorios como unidad de observación (DTR), se destaca el predominio del modelo de estructura estratificada, mientras que cuando la ponderación se hace sobre la base de la población (DPR), vuelve a emerger una doble caracterización: unos países se aproximan al modelo de estructura polarizada y otros se asemejan al de estructura estratificada. Durante el período analizado no se registra una tendencia a la normalización de estas estructuras, sino a la consolidación de su carácter polarizado o al estrechamiento de su estructura estratificada.

La intensidad y el ritmo de las disparidades territoriales surgen con especial claridad y contundencia por medio de las distribuciones de la población de los territorios por niveles de riqueza. No obstante, las diferencias significativas de evolución y estructura entre las distribuciones de los territorios por niveles de riqueza y las distribuciones de la población de los territorios por niveles de riqueza dejan al descubierto la importancia de abordar un dilema de política económica de gran importancia y relativamente descuidado en América Latina y el Caribe: ¿la política económica territorial tiene como objetivo disminuir las brechas de riqueza entre los territorios, entre los pobladores de los territorios o en comparación con otros, o entre las magnitudes absolutas de producción económica?

#### 4. Convergencia y divergencia económica territorial

En esta sección se revisan los indicadores más convencionales de las disparidades económicas territoriales, incluidos en la más reciente discusión académica sobre si en los últimos tiempos ha habido convergencia o divergencia económica territorial en América Latina y el Caribe.

El foco de estos indicadores se pone en la dispersión de los niveles de ingreso per cápita territorial: el coeficiente sigma (DS) es la desviación estándar de los logaritmos del pib per cápita territorial, el coeficiente de variación (CV) divide el sigma por el promedio y el coeficiente de variación ponderado (CVP) asigna un peso relativo a cada territorio de acuerdo con el porcentaje de la población nacional que en él habita. Aunque el sigma ha sido uno de los coeficientes más empleados en las últimas investigaciones, tiene la limitación de presentar un valor absoluto sin ofrecer ningún criterio para saber si dicho valor es alto, medio o bajo. El coeficiente de variación corrige esa deficiencia ya que expresa la desviación estándar en función del promedio, obteniéndose así un valor normalizado que facilita la comparación intertemporal e interestructural. El coeficiente de variación ponderado agrega la dimensión demográfica y pondera el peso de cada territorio en función de su participación en la población nacional. Por tanto, la comparación entre CV y CVP permite apreciar las diferencias entre las disparidades tomando en cuenta solo los territorios y la población. A los valores correspondientes a cada uno de los indicadores se agregan dos informaciones adicionales: tres cortes temporales y el rango, construido de forma semejante a los cuadros anteriores. Los cortes temporales son el año inicial y final del período analizado y un año intermedio en que se haya registrado un quiebre de tendencia (en algunos casos es el mínimo de la serie y en otros el máximo) (véase el cuadro II.9).

El orden de los valores de acuerdo con su rango guarda gran consistencia entre los tres indicadores analizados, así como con las distribuciones estudiadas: los países primaciales tienden a ocupar los rangos superiores (mayor dispersión) y los multipolares las posiciones intermedias e inferiores. En el Brasil y Chile vuelven a aparecer situaciones atípicas. A pesar de su carácter primacial, la distribución territorial de los niveles de riqueza en Chile es estable y compacta. En el extremo opuesto se ubica el Brasil, donde la distribución es muy dispersa a pesar de su naturaleza multipolar.

La estabilidad de los valores del coeficiente de variación y el coeficiente de variación ponderado es elevada al principio y al final del período de análisis, sin una tendencia de cambio clara ni marcada<sup>43</sup>. La excepción es la Argentina, que muestra un incremento acentuado del valor de sus disparidades económicas territoriales. En los demás países los cambios son menores y carecen de un sentido uniforme: pequeños ascensos en Bolivia, Chile y México y leves descensos en el Brasil y Colombia. Este análisis comparativo del coeficiente de variación y el coeficiente de variación ponderado muestra la pertinencia de combinar las dos medidas, pues en algunos países la perspectiva cambia totalmente cuando

se pasa de una mirada a otra. En la Argentina, al principio del período las disparidades entre los territorios eran mucho más acentuadas que entre sus poblaciones y lo mismo sucede en Bolivia a lo largo de todo el período. En México, por el contrario, las disparidades entre los territorios son mucho menores que entre sus poblaciones.

Estos resultados confirman que, con la única y evidente excepción de la Argentina, no se han registrado tendencias claramente convergentes o divergentes, aunque sí se observan tendencias de leve aumento de las disparidades en Bolivia, Chile y México y de reducida disminución en el Brasil y Colombia.

La comparación entre el coeficiente de variación y el coeficiente sigma pone de manifiesto la necesidad de preferir el uso del primero al segundo pues así se pueden comparar directamente los valores entre países y los de un mismo país a lo largo del tiempo. Bolivia (del 7° al 4°), el Brasil (del 1° al 3°) y Chile (del 5° al 7°) presentan cambios de posición (R) debido a la falta de un punto de referencia adecuado, que en este caso es el promedio introducido en el coeficiente de variación.

Los índices de convergencia beta ratifican la primera de estas conclusiones (véase el cuadro II.10). Las hipótesis de convergencia y divergencia para el período completo solo son estadísticamente aceptables en el caso de Colombia.

Cuando se discrimina por períodos seleccionados en cada país de acuerdo con las características de su ciclo económico (véase el cuadro II.11), los casos con resultados significativos siguen siendo pocos: para el primer período se acepta la hipótesis de convergencia en el Brasil y el Perú, mientras que para el segundo esta hipótesis solo es aceptable en Colombia.

## **5. Disparidades socioeconómicas territoriales**

Aunque el PIB per cápita es un indicador de bienestar y desarrollo bastante aceptable y ampliamente utilizado en economía, se considera pertinente analizar de manera específica la dimensión social de las disparidades territoriales. Con este propósito, y mediante el empleo de la información censal disponible, se calcularon los valores del índice de necesidades básicas insatisfechas para fechas aproximadas al año inicial y final del período de referencia.

Para el análisis de los datos y su correlación con la información económica territorial se ha diseñado el índice de superación de la pobreza (ISP), que mide el número de



puntos porcentuales de disminución del índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) entre el año inicial y el año final considerados.

La relación entre condiciones sociales y disparidades económicas territoriales se concreta mediante la observación de dos cruces estadísticos. El primero, entre el isp y la tasa de crecimiento del PIB per cápita territorial, permite establecer si los territorios más dinámicos en materia económica (tasas de crecimiento) son también los más dinámicos en el plano social (disminución del ISP). El segundo cruce, entre el isp y el nivel de riqueza del territorio al comienzo del período de análisis, indaga si los territorios más ricos (PIB per cápita) coinciden con los más dinámicos en el ámbito social (véase el cuadro II.12).

De acuerdo con los índices de correlación entre el ISP y el desempeño económico de los territorios, esta relación es significativa y positiva en Chile y México, ya que las mayores tasas de crecimiento territorial estuvieron acompañadas de una reducción más acelerada de los índices de necesidades básicas insatisfechas territoriales. En Bolivia, el Brasil y Colombia no se encuentra ninguna relación significativa, mientras que en la Argentina la relación es opuesta pero leve.

En la correlación entre el índice de superación de la pobreza y el nivel de riqueza territorial, los valores son mucho más altos y predominantemente negativos (la Argentina, Bolivia, Chile y Colombia). Los territorios más pobres lograron reducir la pobreza más rápido que los más ricos, lo que permite hablar de una cierta convergencia socioterritorial que no coincide con el estancamiento de la convergencia económica territorial. Sin embargo, en países en los que las disparidades sociales territoriales estarían aumentando (divergencia), como el Brasil y México, se presentó la relación inversa.

De estos resultados es posible concluir que el dinamismo económico territorial a mediano plazo (1990-2005) no se traduce en una disminución de proporción semejante en los niveles de pobreza. Por ello, es necesario examinar el tipo de crecimiento económico que se está produciendo e identificar los bloqueos que impiden un mejor derrame en materia de resultados sociales. Dado que los territorios más pobres están logrando disminuir más rápido sus índices de pobreza en comparación con los más ricos, cabe preguntarse por la descentralización y el papel del municipio como gestor social, así como por su incidencia en la explicación de este resultado positivo.

### **C. Conclusiones**

Los países de América Latina y el Caribe analizados tienen en común los altos índices de concentración urbana y los elevados niveles de disparidad económica territorial. No

obstante, mientras que la concentración de la población urbana en la primera ciudad y el peso económico del territorio mayor de cada país han entrado en una tendencia decreciente, las disparidades económicas territoriales, medidas con diversos indicadores, tienden a mantenerse y no presentan ni un aumento ni una disminución relevante. Estas tendencias generales tienen excepciones y matices. En la mayoría de los países de transición urbana incipiente (El Salvador, Guatemala y Haití), y en unos pocos de transición urbana moderada (Panamá y la República Dominicana) y avanzada (Chile), esta concentración ha seguido aumentando. En cuanto al peso económico del territorio mayor, el descenso se da en cinco de los siete países estudiados, con las excepciones de la Argentina y Chile.

Las disparidades económicas territoriales, analizadas mediante el dinamismo del PIB per cápita de territorios ricos y pobres, venían descendiendo de manera muy pausada (convergencia) hasta antes de los años noventa. En la mayoría de los países, y en unos un poco antes que en otros, esta disminución se detuvo sin llegar a transformarse en divergencia. Por lo tanto, las disparidades económicas territoriales en América Latina y el Caribe no han aumentado ni disminuido significativamente en el período 1990-2005 y, aunque no hayan aumentado, el fenómeno más importante es que se haya detenido la lenta tendencia al descenso.

Con las tendencias de cambio en materia de concentración urbana y disparidades económicas territoriales cobran más importancia las estructuras. Mientras que algunos países están encabezados por un solo territorio que concentra la mayor parte de la producción y de la riqueza, en otros esta concentración se produce alrededor de dos o tres territorios con niveles de importancia económica semejantes. Mientras que la Argentina, Chile y el Perú son países primaciales con un único polo mayor, Bolivia, el Brasil, Colombia y México son multipolares y están comandados por más de un polo económico territorial. El interés de este resultado deriva de sus consecuencias económicas y políticas. La concentración excesiva conlleva pérdidas en la capacidad de crecimiento; los países primaciales tienden a tener mayores grados de disparidad económica territorial y podrían ver perjudicadas sus dinámicas de crecimiento. En el ámbito social y político, los excesos de concentración y de disparidad se acompañan con pérdidas en materia de diversidad y capacidad de adaptación.

La distribución de los territorios por niveles de riqueza y la distribución de las poblaciones de los territorios por niveles de riqueza permiten analizar la totalidad de la estructura económica territorial de los países y observar dos grandes tipos de distribución: polarizada y estratificada. En la primera, los territorios tienden a agruparse alrededor de dos grandes aglomerados con niveles de ingreso y riqueza disímiles, como en la Argentina, el Brasil, Chile y el Perú. En la distribución estratificada, que se da en Bolivia, Colombia y México, estos aglomerados se ubican en torno a varios grupos con diferentes niveles de ingreso y riqueza. En ninguno de los casos se encontró una distribución estadística semejante a la normal. Los países multipolares tienden a coincidir con los de distribución estratificada y los primaciales con los de distribución polarizada. Por regla general, también se observa que las distribuciones territoriales son menos dispares que las de la población en los

territorios. Esto indica que la intensidad de las disparidades se incrementa cuando se tiene en cuenta el peso demográfico de los territorios.

A partir de la conjugación de estas dos dimensiones (cabeza económica territorial y distribución general) se logra una caracterización de los países en tres grandes grupos: primaciales polarizados (la Argentina, Chile y el Perú), multipolares polarizados (el Brasil) y multipolares estratificados (Bolivia, Colombia y México). Esta combinación revela la existencia de grupos de países con diferentes grados de intensidad en sus disparidades, tanto en los segmentos superiores de la distribución, como en la estructura del conjunto. Además, al relacionar estas categorías con otros resultados, se sugiere que los países primaciales polarizados tienden a tener una mayor resistencia a la difusión espacial del crecimiento económico. La tendencia dominante del período más reciente es a reducir el peso económico de la cabeza territorial, con dos excepciones de configuración primacial como la Argentina y Chile.

La trayectoria económica de los territorios a corto y mediano plazo (convergencia-divergencia) se debe entender en forma paralela a su estructura territorial (primacial-multipolar/polarizado-estratificado) ya que esto ayuda a descifrar las razones de su desempeño y a identificar condicionantes que podrían modificar las tendencias observadas.

### Capítulo III

#### **Disparidades económicas territoriales y estructuras productivas**

En este capítulo se identifican los factores determinantes del cambio de tendencia de las disparidades territoriales en América Latina y el Caribe a partir de los años noventa. Como primer punto, se establecen las características del cambio y se concluye que se trata de un fenómeno de contención de la convergencia. En segundo lugar, se analizan trayectorias de mediano plazo (de 25 a 30 años) para identificar si el advenimiento de las reformas de apertura y liberalización iba acompañado de cambios significativos en la composición sectorial de la producción nacional o en las características socioeconómicas de los territorios con diferente desempeño económico (Chile, Colombia y el Perú). En tercer término, el análisis se complementa con la revisión de lo sucedido en seis países de América Latina y el Caribe entre 1990 y 2003 en materia de cambios sectoriales y territoriales, identificándose algunos de los principales factores económicos que sirven de base a la contención de la convergencia durante este período. Finalmente, se cuantifica y caracteriza la situación de fragmentación territorial típica del continente como otro de los fenómenos determinantes y condicionantes de la contención de la convergencia en el período 1990-2003.

#### **A. Liberalización económica y quiebre de tendencia**

Ya se ha mostrado que durante el período 1990-2005 no hubo una tendencia clara ni estable hacia la disminución o el incremento de las disparidades económicas territoriales en América Latina y el Caribe.

Este resultado adquiere sentido y pleno significado en una perspectiva de mediano plazo (de 25 o 30 años) desde la que es posible afirmar que en el último período se da un quiebre en la tendencia previa del desarrollo territorial latinoamericano, caracterizada por una lenta pero indiscutible disminución de las disparidades económicas territoriales. De la tendencia a la convergencia previa a los años noventa, se pasó a una fase de estancamiento en los niveles de disparidad económica territorial.

En México, “el proceso de convergencia (...) de los estados parece haberse detenido a partir de la década de los ochenta. La falta de convergencia observada coincide con el período de apertura comercial” (Gamboa y Messmacher, 2002, págs. 1 y 2). En el Brasil, “durante los 1970s y los comienzos de los 1980s, la desigualdad regional inicialmente disminuyó, pero desde entonces este proceso se detuvo e incluso se revirtió” (Bosch y otros, 2003). En los casos de Chile, Colombia y el Perú se arriba a una conclusión semejante: hay evidencia de convergencia en Chile en el período 1971-1990, en Colombia entre 1975 y 19-90 y en el Perú entre 1970 y 1994 (véase el cuadro III.1). En la sección anterior se demostró que, con posterioridad, en estos países también desaparecieron los procesos de convergencia.

La Argentina y Bolivia escapan a este patrón puesto que en ninguno de los dos casos hay evidencia de convergencia económica territorial durante el período previo a los años noventa.

La concomitancia de las reformas de apertura y liberalización con la contención de los anteriores procesos de convergencia sugiere la búsqueda de posibles relaciones de causalidad entre ambas, tanto en la teoría como en la evidencia empírica. En la década de 1990 se habría cerrado un ciclo de disminución de las disparidades económicas territoriales, cuyas características varían de un país a otro. De acuerdo con la teoría, este cierre puede asociarse con la transición hacia un paquete tecnológico e institucional diferente, con un nuevo modo de crecimiento económico vinculado a la transformación de los focos de innovación, las formas y los medios de difusión, y con los efectos de arrastre y exclusión. Se explorarán las evidencias empíricas obtenidas y elaboradas sobre los procesos de transformación productiva y dinamismo territorial y complementadas con resultados de estudios realizados en distintos países.

## **B. Disparidades territoriales y cambio estructural a mediano plazo**

Para explorar la hipótesis de una relación causal entre el cambio económico estructural de los países latinoamericanos y la contención de las tendencias a la convergencia durante el período más reciente se realiza un análisis a largo plazo en tres países con información del PIB regional para los últimos 25 o 30 años: Chile (1960-2000), Colombia (1975-2000) y Perú (1970-1995).

Los períodos completos se dividieron en subperíodos, tomando como criterio principal las características del ciclo económico, a partir de la evolución del PIB per cápita medio nacional. Para cada uno de los subperíodos se identificaron los

territorios pertenecientes a los cuadrantes descritos y definidos (véase el recuadro III.1). A cada uno de los cuadrantes del desempeño económico.

El universo de las regiones de un país se ubica en un plano que permite la división en cuatro categorías: según el (mayor o menor) PIB per cápita nacional y la (mayor o menor) tasa de crecimiento del PIB per cápita en comparación con el parámetro nacional. de este modo, las regiones se ubican a la derecha (izquierda) cuando tienen un PIB per cápita superior (inferior) a la media nacional y superior (inferior) al crecimiento nacional. de esta forma, del cruce de ambas dimensiones se configuran los cuatro cuadrantes que se describen a continuación (véase el gráfico 1). En primera instancia, esta clasificación permite buscar interpretaciones a lo que está ocurriendo en términos regionales en los distintos países y, en tal sentido, este esquema de análisis plantea preguntas para cuya respuesta es necesario procesar otra información.

- **Territorios ganadores: dinámicos y con alto pib per cápita**

Regiones que han crecido por sobre la media nacional y tienen un producto per cápita también superior a esta media. se trata de territorios que tienen un mayor rendimiento económico y se pueden considerar los de comportamiento más exitoso frente a los procesos de globalización. sin embargo, el hecho de que hoy sean regiones ganadoras debido a la dinámica de los acontecimientos económicos, no significa necesariamente que lo vayan a ser mañana. para mantener esta situación, es necesario adoptar políticas y actitudes muy proactivas frente al proceso de internacionalización de la economía mundial.

- **Territorios convergentes: dinámicos y con bajo pib per cápita.**

Regiones que han crecido por sobre la media nacional y tienen un producto per cápita inferior a esta media. son convergentes porque, aun tratándose de regiones más pobres o atrasadas que las demás (PIB per cápita inferior), muestran una buena dinámica de crecimiento y convergencia, en el sentido de avanzar y alcanzar a las regiones también son regiones ganadoras a pesar de que aún no superan el producto nacional per cápita medio.

- **Territorios estancados: no dinámicos y con bajo pib per cápita**

Territorios que han crecido por debajo de la media nacional y cuyo producto per cápita también es inferior a esta media. son estancados debido a que su bajo dinamismo económico los mantiene en una situación de mayor atraso y, de no mediar acciones explícitas, su situación relativa podría tender a empeorar. por este motivo se los considera territorios perdedores. En este grupo es posible distinguir territorios que se han estancado en períodos recientes y otros que por siglos han sufrido una exclusión económica.

- **Territorios declinantes: no dinámicos y con alto pib per cápita**

Regiones o territorios que han crecido por debajo de la media nacional, aunque tienen un producto per cápita superior a esta media. por lo tanto, se supone que se trata de territorios a los que en el pasado les ha ido muy bien, logrando alcanzar altos niveles de producto per cápita, pero que han caído en períodos de lento crecimiento económico que

ponen en riesgo su mejor situación relativa.

Fuente: Elaboración propia.

## **1. Ámbito sectorial**

Para cada subperíodo se identifican los tres sectores con mayor descenso y los tres con mayor incremento de participación en la producción del valor agregado bruto nacional. La llegada de los años noventa no supuso la aparición de tendencias de cambio sectorial radicalmente nuevas sino que más bien trajo la continuación de procesos de transformación de más largo plazo. No se observan diferencias significativas ni desde el punto de vista del contenido de los sectores en movimiento, ni desde la perspectiva de la intensidad de los cambios. En el cuadro III.2 se ofrece una síntesis de los cambios en la composición sectorial del valor agregado bruto de Chile, Colombia y el Perú entre 1970 y 2000.

La elaboración de este cuadro supuso un esfuerzo de compaginación de las definiciones sectoriales a lo largo del tiempo y entre países, pues las definiciones han ido cambiando y nunca dejaron de tener especificidades nacionales. Por esta razón, las categorías mencionadas en el cuadro III.2 pueden no corresponder exactamente a las originales, ya que pueden haberse agregado y renombrado a los efectos de la comparación.

Las tendencias a mediano plazo señalan patrones propios de cada país. En el Perú, los dos sectores de mayor retroceso son industria y construcción y los que muestran mayor incremento son minería y agricultura y pesca, tanto en el período 1990-2001 como en 1976-1990. En Chile, el retroceso que se produjo en la industria entre 1990 y 2002 había comenzado en el período 1971-1983 y el incremento en los sectores de minería y transporte y comunicaciones se da en dos de los tres períodos analizados. En Colombia, el sector de agricultura, silvicultura y pesca retrocede en los tres períodos, e industria y finanzas y servicios a las empresas descienden en dos de las tres etapas. El sector que muestra un aumento más pronunciado y constante es el de actividades relacionadas con los servicios del gobierno. Además, el total de puntos porcentuales que retroceden los sectores estancados o que ganan los sectores dinámicos es muy semejante en los tres períodos considerados.

## **2. Ámbito territorial**

A partir de la evolución de la composición territorial de los cuadrantes de convergencia-divergencia (véase el recuadro III.1), se analiza la hipótesis de un cambio estructural. Para cada período, se registra la composición territorial de cada uno de los cuadrantes y se señala si el territorio estuvo en algún otro cuadrante en el período previo o si ha conservado su posición.

La primera observación general es que el tipo predominante de movimiento es vertical, es decir que en un plazo mediano como el analizado, los territorios son persistentemente ricos (costado derecho de los cuadrantes) o pobres (costado izquierdo), aunque su condición cambia de dinámicos (arriba) o lentos (abajo). De esta manera, se verifica una de las

peculiaridades de la estructura económica territorial de los países: la persistencia del carácter rico o pobre del territorio, con muy poca movilidad.

La segunda observación es que la llegada de los años noventa no se expresa en una ruptura radical con la tendencia de mediano plazo; hay un predominio total de los movimientos verticales. Los “clubes” de ganadores y perdedores tienen una composición predecible que prolonga un patrón que se puede observar en el mediano plazo.

En el contexto de esta tendencia general, vale resaltar unos pocos casos con comportamientos atípicos en donde hay una movilidad de mediano plazo, ya sea ascendente o descendente.

En Colombia (véase el cuadro III.3) merecen destacarse los casos de Santander, Meta y Atlántico. Santander tiene una evolución muy positiva, pues pasa de declinante a convergente y termina en condición de ganador. Meta deteriora su posición del primer al segundo período, pero la mejora en el tercero ya que de convergente pasa a declinante y llega a ganador. Atlántico presenta un retroceso relativo pues de convergente en el primer y el segundo período desciende a declinante en el tercero. En general, predomina la movilidad en sentido vertical (crecimiento mayor o menor que el promedio) sin mayores cambios en el nivel de riqueza de los territorios, y se aprecia una gran volatilidad en el ritmo de crecimiento. En el último período (1990-2003), los territorios ganadores (Meta, Santander y Casanare) son regiones que no habían conocido antes esta situación.

En Chile (véase el cuadro III.4), Aysén (de ganador a declinante en el segundo período y de declinante a convergente en el tercero) y Valparaíso (de declinante a estancado en el tercer período) presentan movimientos descendentes. También predomina la movilidad vertical y se destaca el relevo alternado de las regiones ganadoras entre Tarapacá, Antofagasta y la Región Metropolitana.

En el Perú (véase el cuadro III.5) se destaca Ica con un movimiento positivo y un cambio del grupo de regiones convergentes al de estancadas.

### **3. El cruce sectorial-territorial**

Para cada uno de los cuadrantes se ha identificado el sector económico predominante (véanse los cuadros III.6 a III.8), precisándose si en esas actividades la especialización territorial es alta o baja y si entre el año inicial y final de cada período esta especialización es estable, creciente o descendente. En la medida en que son los principales generadores de desigualdad y se asocian al cambio de la tendencia general de contención de la convergencia, la atención se concentra en los cuadrantes de territorios ganadores y estancados. Posteriormente, se analizan los cuadrantes situados sobre la diagonal de la convergencia. Esta exploración del cambio estructural arroja resultados positivos.

En Colombia (véase el cuadro III.6), mientras que la condición de ganador en los dos primeros períodos estuvo asociada a la actividad industrial y su nivel de especialización tendió a descender, en el período más reciente se asocia a la actividad minera con una especialización alta y creciente. La condición de estancado se asoció a la actividad agrícola en los dos primeros períodos y a la ausencia de especialización en el tercero.

En Chile (véase el cuadro III.7) sucedió algo semejante en el caso de los ganadores: durante los dos primeros períodos se trataba de territorios principalmente industriales que se reemplazan con otros de alta especialización en minería. En estos dos primeros períodos, los estancados se asociaron principalmente a actividades agropecuarias a las que en el tercero se sumaron las actividades industriales.

En el Perú (véase el cuadro III.8), en ambos períodos los ganadores fueron territorios altamente especializados en minería. La novedad es la aparición de la agricultura como actividad característica de este grupo durante el segundo y el último período. Con los estancados sucedió algo semejante a lo de Chile, puesto que en ambos períodos se trató de territorios agrícolas a los que se sumó la industria en la segunda y la última etapa.

Como tendencia general, la agricultura aparece asociada a territorios en retroceso económico y la industria, que se presenta como menos general pero significativa pues se da en dos de los tres países, ingresa al grupo de actividades asociadas con el estancamiento económico territorial. Además, como tendencia relevante se observa que la minería adquirió una conexión con los territorios ganadores mientras que la industria la perdió. Por consiguiente, el principal rasgo o síntoma de cambio estructural asociado con el período que va desde los años noventa hasta hoy se relaciona con el cambio del papel dinámico de la industria manufacturera y la estrecha asociación entre minería y territorios ganadores.

No obstante, el análisis no puede dejar de lado los territorios convergentes y declinantes. En Chile, Colombia y el Perú, los territorios convergentes están principalmente orientados a la agricultura, sumándose la minería en el caso de los dos últimos. Tanto en los convergentes como en los declinantes, la presencia de la agricultura pone de manifiesto la ambivalencia económica y geográfica de esta actividad. Hay que tener en cuenta que en los países latinoamericanos coexisten segmentos territoriales dedicados a actividades agrícolas poco generadoras de riqueza con otros de alto dinamismo. Sin embargo, dicho dinamismo no es lo suficientemente estable ni duradero como para que estos territorios pasen de la franja de perdedores a la de ganadores.

Los territorios convergentes tienen un patrón semejante en los tres países ya que combinan industria con servicios financieros en Chile y Colombia y comercio con otros servicios en el Perú. Estos rasgos muestran que las mayores aglomeraciones urbanas de estos tres países se ubican en la categoría de convergentes, con su orientación propia y característica de proveedores de manufacturas, acompañadas de servicios de muy variada gama. La novedad del período reciente es que la industria adquiere un carácter ambivalente que antes no poseía: ya no es propia ni exclusiva de los territorios ganadores, sino que también se hace presente en el segmento de los perdedores. Esta transformación pone en evidencia la conjugación de dos procesos territoriales diferentes: la existencia de regiones de industrialización tradicional, que no lograron una reconversión económica satisfactoria y, por tanto, no pudieron



escapar al retroceso económico prolongado, y la aparición de nuevas regiones industriales pobres en donde se aprovecha el bajo costo del trabajo para ubicar las instalaciones, sin que esto genere efectos de empuje y arrastre del conjunto de la economía regional de que se trate.

Estas observaciones y conclusiones permiten elaborar indicaciones para explorar las causas generadoras de la contención de la convergencia en América Latina durante los años noventa. Es necesario profundizar en el conocimiento concreto y específico de los territorios emblemáticos para entender por qué la riqueza que generan no se irriga a todo el territorio, sino que tiende a incrementar la polarización y la estratificación territorial. También resulta interesante profundizar el análisis sobre si el surgimiento de estos nuevos territorios se acompaña de nuevas reglas de juego que rompen relaciones previas de difusión y arrastre económico territorial.

Las conclusiones pueden resumirse del siguiente modo: los polos regionales exportadores contribuyen de manera notoria a la contención de las tendencias convergentes de períodos previos porque no generan encadenamientos territoriales de difusión y arrastre hacia otras regiones, a excepción de una estrecha conexión con los centros económicos mayores que proveen los servicios económicos, públicos y financieros indispensables para su cabal operación. La contribución de estos centros económicos mayores es menos clara e intensa puesto que han debido transitar por un ciclo de reconversión determinado por el debilitamiento del papel de la industria como generadora de riqueza y la necesaria búsqueda de actividades económicas de reemplazo vinculadas, sobre todo, a servicios modernos, con características económicas y tecnológicas novedosas e innovadoras, que las habrían vuelto dependientes de estos medios urbanos de mayor desarrollo, aunque también con pocos encadenamientos territoriales de difusión y arrastre. A estas tendencias habría que sumar la eterna presencia de territorios pobres, con una tendencia muy marcada hacia actividades primarias poco dinámicas. También se registra la aparición de un grupo de territorios perdedores (nuevos pobres), regiones de industrialización tradicional que no han logrado generar nuevas actividades económicas dinámicas.

### **C. Disparidades territoriales y cambio económico estructural a corto plazo (1990-2003)**

En esta sección se analiza el período más reciente (1990-2003) y, como su rasgo más particular es la tendencia general a la contención de los procesos previos de convergencia, el examen se centra en las características de los territorios situados sobre la diagonal de la divergencia, es decir, los ganadores y los estancados, que son los que más habrían contribuido a explicar la contención de la convergencia. El comportamiento de estos territorios se evaluará mediante el uso de los indicadores de cambio sectorial y grado de especialización y la contribución a la divergencia por parte de cada uno de los grupos (cuadrantes) mencionados.

La tasa media de crecimiento del PIB per cápita nacional (véase la tercera columna del cuadro III.9) muestra que en todos los países –con la única excepción de Chile– los territorios estancados son territorios en estado de receso, o incluso de franco retroceso, con tasas de crecimiento del PIB per cápita cercanas a cero (Bolivia y Colombia) o negativas (la Argentina, México y el Perú).

Los sectores en retroceso y en avance, así como la magnitud del cambio en su participación porcentual en la generación de valor agregado bruto nacional (véase la cuarta columna del cuadro III.9), evidencian que la tendencia predominante es el avance de las actividades del sector terciario, público o privado. En Bolivia, Colombia y México, los sectores con mayor progreso relativo son los servicios: en Colombia los sociales y comunales y en Bolivia y México principalmente los privados (transporte y comunicaciones, finanzas y energía). El progreso de las actividades terciarias se combina en Chile y la Argentina con una actividad primaria como la minería. El Perú es el único país en donde los dos sectores con mayor progreso relativo, minería y agricultura, son primarios. Por consiguiente, los países de la región no presentan una tendencia de cambio común ni uniforme, aunque se registra un predominio de la tercerización combinada con el resurgimiento de algunas actividades primarias. Esta tercerización tampoco es un proceso homogéneo ya que en algunos casos se asocia al incremento de los servicios públicos y sociales y en otros al de los servicios privados.

El análisis comparativo de algunos factores asociados con la contención de los procesos de divergencia permite ver las diferencias entre los países, en cuanto a la importancia de la producción y la población nacional comprometidas en esta contención (véanse las columnas Peso en PIB y Peso en población del cuadro III.9). En Colombia, la población y la producción de estos territorios es cercana a la quinta parte de la nacional, en Chile, México y el Perú las proporciones oscilan entre el 30% y el 40% y en la Argentina llegan a casi un 90%.

Cabe resaltar la magnitud económica y demográfica de las regiones estancadas o deprimidas. En términos de población, la participación oscila entre el 15% en Colombia, el 37% en la Argentina y el 34% en Bolivia y Chile. México (27%) y el Perú (24%) se ubican en una situación intermedia. En cuanto a la producción, los órdenes de magnitud son obviamente inferiores, pues sus ingresos per cápita se sitúan por debajo de los promedios nacionales, aunque con pequeñas variaciones frente a la participación establecida en el aspecto demográfico. Por tanto, el volumen de personas y de riqueza en estas zonas deprimidas no es nada despreciable ya que representa alrededor de la cuarta parte de la población y la quinta parte de la producción nacional. Además, sus tasas de crecimiento del ingreso per cápita evidencian que se trata de territorios en estado de alerta económica; a excepción de Chile, donde la tasa es aceptable (2,7%), en el resto es muy próxima a cero.

En cuatro de los seis países analizados, los territorios ganadores se orientan a la producción minera y tienen estructuras productivas muy especializadas. La Argentina

y México son la excepción debido a que sus capitales integran este grupo, con una orientación económica principalmente terciaria en el primer caso y una mezcla de industria y terciario en el segundo (véase la última columna del cuadro III.9). La naturaleza y las características de las fuerzas que contribuyen a la divergencia son, por tanto, diferentes para estos dos tipos de dinámicas en los países.

En el otro extremo del espectro se sitúan los territorios estancados, con grados de especialización económica relativamente bajos y orientados, sobre todo, hacia el sector agrícola. Solo en Chile y el Perú, la industria acompaña a la agricultura como actividad económica propia de estos territorios estancados. La verdadera magnitud y gravedad de esta situación se comprende mejor a partir de la pobreza territorial persistente en América Latina, ya que se trata de territorios que han estado postrados en el atraso por largos períodos de tiempo.

El análisis pone en evidencia la diversidad de condicionantes, pero también las tendencias continentales presentes en el proceso de contención de la convergencia económica territorial en el período 1990-2003. A nivel nacional, se observa un avance generalizado de las actividades terciarias que en ocasiones se acompaña del progreso de algunas primarias, sobre todo de la minería. En coincidencia, los territorios ganadores se asocian a estas mismas actividades. En la mayoría de estos territorios, la minería es la principal fuente de expansión productiva y las estructuras económicas territoriales de apoyo se caracterizan por un alto grado de especialización. Solo en la Argentina y México, los sectores financiero (en el primero) y manufacturero (en el segundo) empujan el dinamismo productivo en el contexto de economías territoriales altamente diversificadas. Este caso particular refuerza la idea de que la contención de la convergencia surge de la combinación de polos regionales de alta especialización (en general primario-exportadores), articulados con las economías de las grandes ciudades y regiones más desarrolladas que son proveedoras de bienes, servicios e insumos y probablemente generan pocos encadenamientos intrarregionales e interregionales.

Las fuentes de divergencia, o de contención de la convergencia, no solo se originan a raíz de las características de los territorios dinámicos, sino también de la prolongación de la pobreza en los territorios estancados. Por tanto, el análisis debe equilibrar el interés por comprender los motivos de la limitación de la difusión y el arrastre del dinamismo territorial de los ganadores y las razones y las formas de la prolongación de la pobreza de los más atrasados. Asimismo, se advierte el dramatismo de la situación de estancamiento, tanto por su extensión histórica como por su profundidad y la cantidad de pobladores comprometidos. En esta situación, la actividad económica predominante es la agricultura pero en los últimos tiempos la industria también ha tenido una participación significativa en países como Chile y el Perú. Podría decirse que junto a la persistencia de la pobreza en los territorios pobres, la aparición de un segmento de nuevos pobres también ha contribuido a la divergencia.

Finalmente, es importante otorgar un significado más preciso a ciertos procesos nacionales de convergencia y divergencia. Durante el período 1976-1990, en el Perú (véase el cuadro III.5) se registró una tendencia a la convergencia económica territorial en medio de un permanente retroceso del ingreso per cápita nacional con un promedio anual superior al 2%. De forma semejante, el ingreso per cápita nacional medio de Chile durante el período 1971-1983 (véase el cuadro III.4) retrocedió cerca del 1% anual, con una tendencia económica a la convergencia territorial. En ninguno de los dos casos se puede afirmar que estas convergencias sean situaciones deseables o progresivas sino que, más bien, son el resultado de una repercusión de la recesión proporcionalmente mayor en los territorios más ricos que en los más pobres. Se trata entonces de convergencias perversas. En el extremo opuesto se sitúa la Argentina, donde en un período de crecimiento económico moderado (1% promedio anual; véase el cuadro III.9), la contención de la convergencia se explica por la expansión más acelerada de Buenos Aires (capital federal + provincia), que ubica en los ganadores al 50% de la población y al 66% del PIB nacional. En este caso, y por las razones expuestas, podría hablarse de una divergencia progresiva.

#### **D. Desintegración económica y territorial, causa y consecuencia**

Los fenómenos de estratificación, polarización y primacía territorial son expresiones de un estado de fragmentación económica territorial que opera, a la vez, como causa y consecuencia de las disparidades económicas territoriales. Como causa, en la medida en que hace más difícil el encadenamiento económico territorial de difusión y arrastre, neutralizando, e incluso disminuyendo, las disparidades. Como consecuencia, en tanto las características propias de las nuevas actividades económicas refuerzan este panorama por estar diseñadas para integrarse muy poco al resto del territorio nacional.

En México aparece un nítido contraste entre los extremos norte (ganadores) y sur (estancados) del país. Aroca, Bosch y Maloney (2005:362-364) destacan diversas agrupaciones: “de estados pobres alrededor de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla. (...) los estados fronterizos como un polo con niveles de altos ingresos que se ha fortalecido a lo largo del tiempo (...) [que] no han irrigado su dinamismo sobre los que le siguen hacia el sur. (...) Para el centro [del país] hay poca evidencia de clubes de convergencia”<sup>53</sup>.

En Chile “*se detectan dos grupos (clusters) de regiones con alta interdependencia espacial*. El primero está conformado por regiones que tienen un producto per cápita por debajo del promedio nacional y sus vecinos tienen condiciones similares. Las regiones de este grupo son [Bío-Bío, Araucanía y Los Lagos] (grupo rezagado o recesivo). El segundo grupo está formado por regiones con un nivel de producto per cápita por sobre el promedio del país, con vecinos con características similares (zona caliente o *hot spot*) y lo conforman [Tarapacá, Antofagasta, Atacama] (...) el primer grupo se detecta desde la década de los 60s, mientras que el segundo grupo parece haber surgido sólo en la década de los 90s” (Aroca y Bosch, 2000, pág. 222). Las estimaciones realizadas por el ILPES apoyan estas conclusiones y permiten determinar que las regiones ganadoras se aglomeran hacia el norte

mientras las perdedoras se agrupan hacia el centro del país.

En el Perú, la fragmentación se da alrededor de grandes regiones: “cada uno de estos grupos de departamentos converge a su propio estado estacionario, lo que resulta un indicador de la fragmentación [sin] convergencia ni polarización en el sentido de Quah (convivencia de dos grupos de economías: ricos y pobres). Por el contrario, se presenta “estratificación” y se encuentran hasta ocho ‘regiones económicas’ distintas” (Odar, 2002, pág. 62). En este caso, los cálculos del ILPES no apoyan integralmente estas conclusiones, aunque sí muestran la fragmentación económica territorial. Se presenta un país dividido en tres grandes franjas: el norte interior que reúne a los perdedores, la costa sur que agrupa a los ganadores y una extensa franja central con una combinación de regiones costeras y serranas donde confluyen regiones convergentes y declinantes.

En el Brasil se observan agrupaciones espaciales de estados ricos y pobres. “Los estados ricos (pobres) se localizan cerca de otros estados ricos (pobres). La situación parece ser muy estable, con un incremento en el nivel de agrupación espacial durante el final de los 80s y los 90s. [Estas agrupaciones tienen expresiones regionales muy claras] la asociación espacial (...) es debida principalmente a la consolidación de agrupaciones regionales en el noreste y en el sureste. La influencia de estas agrupaciones es persuasiva y estructural y, en el tiempo, han atraído estados periféricos que hasta entonces no estaban agrupados” (Bosch y otros, 2003, págs. 5-13).

Si bien la Argentina, Bolivia y Colombia no cuentan con estudios de naturaleza semejante, los mapas de desempeño económico sugieren que el primero posee grandes agrupaciones geográficas de territorios con similar desempeño, con un patrón de agrupamiento espacial que señala un norte de lento crecimiento (territorios estancados) en contraste con un sur de altos niveles de ingreso y crecimiento superior al promedio (territorios ganadores). En Bolivia y Colombia hay mayor dispersión y estos rasgos de agrupamiento espacial no son evidentes. Estos procesos se pueden observar en el mapa IV.1 (página 105).

Esta tendencia a la agrupación regional se acompaña de un fenómeno de persistencia especialmente marcado en las regiones más pobres. En el Perú se constata una fuerte persistencia de los grupos de departamentos pobres: “una persistencia muy fuerte de los departamentos más pobres a seguir siéndolo, con una probabilidad de 0.81. En el caso de los departamentos más ricos esa persistencia se reduce ostensiblemente” (Odar, 2002, pág. 56). En México también se han encontrado contundentes expresiones de esta persistencia y de su empeoramiento: “Los estados en el quintil 1 y 2 podían moverse hacia arriba en la distribución con una probabilidad del 7 y del 5 por ciento en la época posterior a la liberalización, comparado con el 20 y el 29 por ciento en el período previo a la liberalización” (Aroca, Bosch y Maloney, 2005, pág.

358). En el caso brasileño, la persistencia parecería concentrarse más bien en el extremo de los más ricos: “La persistencia es mucho más alta en las clases extremas (pobres y altas) que en las medias. (...) Los estados con un ingreso per cápita relativamente lejano de la media, tienden a permanecer en esa situación. Este fenómeno está especialmente presente en la clase de ingresos más altos para la cual la probabilidad de permanecer en el club de los más ricos es del 95 y del 89 por ciento respectivamente, dependiendo del período considerado” (Bosch y otros, 2003, pág. 14).

## **E. Conclusiones**

La década de 1990 marcó en la región la concomitancia de las reformas de apertura y liberalización con la contención de procesos previos de convergencia. Las relaciones sugieren posibles causas como la introducción de nuevos paquetes tecnológicos e institucionales y el surgimiento de un modo distinto de crecimiento económico con nuevos focos de innovación, formas y medios de difusión y efectos de arrastre y exclusión.

A mediano plazo (1970-2000), el advenimiento de los años noventa no representó para Chile, Colombia y el Perú la aparición de tendencias de cambio sectorial radicalmente nuevas sino, más bien, la continuación de procesos de largo plazo. El período más reciente, que va desde 1990 hasta hoy, ha sido propicio para la maduración y la aceleración de procesos estructurales que ya se venían produciendo, sin una ruptura tan marcada como suele pensarse. Este parece ser el caso de la consolidación del carácter dinámico de los sectores primarios (minería y agricultura) en Chile y el Perú y de los servicios del gobierno en Colombia. El desempeño económico territorial en los subperíodos a lo largo de casi 30 años permite establecer una de las peculiaridades de la estructura económica territorial: la persistencia del carácter ganador (rico) o perdedor (pobre) de los territorios con muy poca movilidad, sobre todo ascendente. El desempeño territorial asociado con la evolución sectorial evidencia los rasgos más propios del período: el cambio estructural en los años noventa marca la pérdida del papel dinámico de la industria manufacturera y de los territorios donde esta actividad es más importante y el surgimiento de una estrecha asociación entre minería y territorios ganadores.

Para un grupo más amplio de países, y en un período más breve (1990-2003), la mayor transformación estructural se expresa mediante una tercerización, acompañada del resurgimiento de algunas actividades primarias. La tercerización no es un proceso homogéneo ya que en algunos casos se asocia con los servicios públicos y sociales, mientras que en otros se vincula con los servicios privados (finanzas, comercio, transporte, comunicaciones). En la dimensión territorial, en cuatro de seis países los territorios ganadores se orientan a la producción minera y tienen estructuras productivas altamente especializadas. Las excepciones son la Argentina, con una expansión principalmente terciaria, y México, con una combinación de industria y terciario. Por el lado de los territorios estancados, es necesario resaltar su magnitud económica y demográfica: la población oscila entre el 15% en Colombia y el 37% en la Argentina y el crecimiento del PIB per cápita es próximo a cero en todos los casos (con excepción de Chile), lo que

evidencia que se trata de territorios en estado de alerta económica.

Esta particular mezcla de tendencias sugiere que la contención de la convergencia surge de la combinación de polos regionales exportadores, ricos, dinámicos, de alta especialización y estrechamente vinculados a las economías de las grandes ciudades y las regiones más desarrolladas, proveedoras de servicios (económicos, públicos y financieros) e insumos y muy poco generadoras de encadenamientos de difusión y arrastre intrarregionales e interregionales. Por otra parte, la contribución de los centros económicos mayores sería menos clara e intensa puesto que habrían transitado por un período de reconversión determinado por el debilitamiento del papel de la industria y la necesaria búsqueda de actividades económicas de reemplazo. Estas actividades habrían estado relacionadas, principalmente, con servicios modernos con características económicas y tecnológicas novedosas e innovadoras que las habrían vuelto espacialmente autodependientes de estos medios urbanos de mayor desarrollo, también con pocos encadenamientos de difusión y arrastre territorial.

A estas tendencias se suma la secular persistencia de los territorios pobres, con una asociación muy alta a actividades primarias poco dinámicas. De igual modo, aparece un grupo de nuevos territorios pobres, regiones de industrialización tradicional que no habrían conseguido generar nuevas actividades económicas dinámicas.

#### Capítulo IV

#### **Desempeño económico y regiones emblemáticas**

Un elemento explicativo esencial del ciclo económico y de su evolución es la existencia de focos, nodos o centros geográficos innovadores, promotores de cambios que arrastran al conjunto de componentes de forma selectiva, afectando a unos con más intensidad, a otros de manera marginal y dejando a otros tantos en la exclusión total. Los efectos de arrastre se establecen por medio de procesos de difusión espacial con patrones muy característicos. Durante estos procesos de arrastre y difusión, los distintos componentes del conjunto (red urbana, nación, región) presentan velocidades de transformación diferenciales: de acercamiento (convergencia) cuando los territorios de menor desarrollo relativo avanzan más rápido que los de mayor desarrollo y de alejamiento (divergencia) cuando sucede lo opuesto.

Mediante distintas técnicas de análisis regional, en este capítulo se revisan y comparan las dinámicas de crecimiento de los territorios de los niveles intermedios de ocho países de América Latina para establecer cuáles están logrando buenos resultados y en cuáles los resultados son negativos, y a partir de allí procurar explicar mejor estos comportamientos

diferenciales. El hecho de que a partir de la década de 1990 no haya evidencia de convergencia ni aumento de las disparidades coincide con la existencia de territorios de menor desarrollo relativo, donde se ha producido cierta convergencia debido a patrones y ritmos de crecimiento más dinámicos que los promedios nacionales. Es preciso y positivo comprender por qué en ellos esta dinámica ha sido posible e identificar los territorios de mayor desarrollo relativo que son capaces de mantener ciclos estables de crecimiento y, por tanto, de ampliar la brecha económica existente. En ambos casos, se trata de buscar elementos comunes que dan lugar a esta capacidad de crecimiento para comprender si los efectos de arrastre se pueden prever o si se trata de fenómenos que requieren de otras condiciones de desarrollo que deben ir acompañadas, necesariamente, de la aplicación de políticas regionales muy explícitas.

### **A. Evolución económica y tipología de los territorios**

La evolución económica de los territorios comprende: a) su clasificación según nivel y ritmo de crecimiento y b) el análisis regional complementario denominado “diferencial estructural”.

Los territorios de los países se han clasificado en ganadores, convergentes, estancados o declinantes (véase el recuadro III.1) según el nivel de riqueza (PIB por habitante) y el desempeño económico (crecimiento superior o inferior al promedio nacional) en el período 1990-2003 (o lo más cercano posible a estas fechas). La clasificación resultante se presenta en el cuadro IV.1 y el detalle se incluye en el anexo 3.

En el mapa IV.1 se localizan los territorios de todos los países de América Latina y el Caribe para los que se contó con la información pertinente, de acuerdo con su ubicación en los cuadrantes de desempeño económico descritos en el recuadro III.1.

Para avanzar en el examen de la información disponible, el análisis regional, mediante el método diferencial estructural (mde) (véase el recuadro IV.1), ayuda a clasificar las distintas regiones en función de su comportamiento económico, enriqueciendo sus interpretaciones. En el diagrama IV.1 se presentan los resultados de cada país y en el anexo 2 se muestran los resultados del método diferencial estructural para los distintos países.

Este análisis abarca tres períodos: a) de expansión económica, que va desde 1990 (año base) hasta 1998; b) de contracción, que comienza con la crisis económica mundial de fines de los años noventa y va desde 1998 hasta el último año con información subnacional para cada país, y c) análisis del período completo, al que



corresponde la clasificación presentada (véase el diagrama IV.1), donde se distinguen seis situaciones (divididas en dinámicas y lentas). La diagonal de los gráficos es la división entre los efectos totales: los territorios que están por encima de ella tienen efecto total positivo (dinámicas), mientras que los que están por debajo presentan efecto total negativo (lentas). A su vez, a cada una de estas situaciones corresponden tres alternativas y de allí resultan seis grupos de regiones (véase el cuadro IV.2).

Este método compara el cambio observado en un período de tiempo en una variable, en este caso el pib, tanto en cada región como en el país, con el cambio que se habría producido en cada región si el pib se hubiese comportado de idéntica manera tanto en las regiones como en el país. El método se compone de tres efectos:

El **efecto total** es la diferencia (positiva o negativa) entre el valor actual del pib de una región y el valor hipotético que se habría obtenido si el pib hubiera evolucionado al mismo ritmo que a nivel nacional. Por tanto, un efecto positivo significa una dinámica regional mayor que la nacional.

El **efecto diferencial** consiste en la diferencia entre la evolución de cada sector regional y el valor que el pib habría alcanzado si el sector en la región hubiera evolucionado a la misma tasa de ese sector a nivel nacional. La suma de las diferencias sectoriales puede ser positiva o negativa y ello determina el signo del efecto diferencial. Este factor explica la parte de la diferencia total que se puede atribuir a que una misma actividad muestre un ritmo de cambio distinto a nivel regional y a nivel del país en su conjunto.

El **efecto estructural** es la diferencia aritmética entre el efecto total y el efecto diferencial. Este factor explica la parte de la diferencia total que se atribuye a que la región esté o no especializada en actividades que hayan mostrado un comportamiento muy diferente al promedio de toda la economía. También explica la parte de la diferencia (hipotética) que se puede atribuir a la particular estructura regional frente a la nacional. Un efecto positivo significa que la región se especializa en actividades que a nivel nacional han mostrado un rápido crecimiento.

Fuente: Elaboración propia.

En general, el cruce entre la clasificación realizada sobre la base de la evolución del PIB per cápita (véase el cuadro IV.2) o del PIB total (véase el diagrama IV.1) presenta coincidencias entre los territorios ganadores. Los territorios ganadores y convergentes (véase el cuadro IV.1) normalmente tienen un efecto total positivo (de acuerdo con el mde) y se ubican por encima de la diagonal (véase el diagrama IV.1), aun cuando los tres efectos pueden no ser positivos.

Sin embargo, algunas situaciones peculiares, como las que se presentan en el recuadro IV.2, escapan a este patrón.

Los resultados de uno y otro método son bastante coincidentes (véase el cuadro IV.3), de

forma que se puede hacer una correlación entre ambos e identificar regiones características o emblemáticas de cada cuadrante. La selección de territorios emblemáticos (véase el diagrama IV.2) se ha realizado de la siguiente forma: en el primer grupo se incluyen los territorios ganadores que, según el método diferencial estructural, tienen los tres efectos positivos (territorios ganadores con buen desempeño y buena estructura), en el segundo grupo están los territorios convergentes que tienen los tres efectos positivos (territorios convergentes con buen desempeño y buena estructura), en tercer lugar se incluyen los territorios estancados que tienen dos o tres efectos negativos.

### **Santa Cruz, Bolivia**

Desde el punto de vista del MDE tiene todos los efectos positivos. Sin embargo, este territorio aparece clasificado como declinante debido, principalmente, a su fuerte atracción poblacional, que se traduce en un pib per cápita con un crecimiento modesto a pesar de que su economía agregada tiene tasas de crecimiento superiores al promedio nacional. Es decir, su clasificación en términos de cuadrantes se puede malinterpretar ya que, en realidad, es una de las regiones más dinámicas del país.

### **México, D.F., México**

Se ubica como territorio ganador a pesar de que desde el punto de vista del MDE tiene todos los efectos negativos. En un sentido contrario al de Santa Cruz (Bolivia), ello se debe a que a pesar de que la economía creció muy por debajo del promedio nacional en el período 1993-2003 (un 1,6% anual en comparación con un 2,7%), su población aumentó a una tasa aún mucho menor que la del país en su conjunto (un 0,5% anual en comparación con un 1,9%). Esto hace que, en términos per cápita, México, D.F. tenga un crecimiento mayor que el promedio nacional (un 1% en comparación con un 0,8%). Es decir que, contrario a lo que pudiera pensarse, entre 1993 y 2003 México, D.F. ha mantenido una población casi estacionaria.

### **San Juan, Argentina**

En el período 1990-2001 se comporta como región estancada, a pesar de que su efecto total para el mismo período es positivo. Ello se debe a que en términos agregados crece igual que la media nacional (2,1%) y en términos per cápita crece menos que dicha media (un 0,5% en comparación con un 1,0%). Esto es por el gran dinamismo poblacional de San Juan en el período, con un crecimiento del 1,6% anual frente a la media anual nacional del 1,1%.

Fuente: Elaboración propia.

(desempeño, estructura y total) y en cuarto lugar se encuentran los territorios declinantes que tienen dos o tres efectos negativos.

La agrupación de territorios según ambas formas de clasificación muestra una fuerte homogeneidad en los casos de territorios ganadores y convergentes que, en general, muestran efectos estructurales, totales y de desempeño positivos (véase el cuadro IV.3). Entre los territorios estancados son frecuentes los que tienen todos los efectos

negativos, pero también los que tienen un efecto total positivo debido al peso mayor de algún efecto parcial positivo (de desempeño o estructura). Finalmente, en los territorios declinantes, que son los menos, tiende a presentarse una diversidad de casos sin un patrón legible.

En todos los grupos se ha procurado realizar una selección que incluya territorios donde la actividad más representativa pertenezca a los sectores primario, secundario o terciario, responsables del auge o la contracción por la que atraviesa cada región. Esta clasificación facilita algunas interpretaciones comparativas de las regiones de cada país (véase el cuadro IV.4).

A continuación, se examinan los distintos cuadrantes profundizándose en algunas regiones emblemáticas para lo cual se presenta un breve análisis de la situación y de la evolución económica y social.

## **B. Territorios ganadores**

Estos territorios corresponden a zonas geográficas ganadoras que acentúan o extienden su diferencia o brecha respecto de las regiones o territorios de menor desarrollo relativo. Es posible diferenciar al menos tres situaciones que explican su alto dinamismo relativo en cuanto a la evolución del PIB per cápita (véase el cuadro IV.5).

En primer lugar, se incluye a un grupo de regiones ganadoras muy vinculadas a recursos mineros exportables, sobre todo petróleo y cobre, cuyo mayor dinamismo relativo corresponde a este tipo de especialización (Neuquén, Tarija, Antofagasta, Casanare y Pastaza). Son todas regiones con altos niveles de especialización, en las que estos sectores representan entre el 38% (Tarija) y el 80% (Pastaza) del PIB regional. A su vez, desde el punto de vista del método diferencial estructural, todas estas regiones tienen un efecto total positivo que se explica principalmente por un alto porcentaje de ganancias positivas en estos sectores de especialización (véase la última columna del cuadro IV.5).

Se trata de regiones que han aprovechado una ventaja comparativa tan explícita y marcada como la minería, seguramente en un contexto de atracción de inversiones extranjeras y nacionales, y que se han podido proyectar al mundo mediante sus exportaciones, en un clima de apertura propiciado por la política económica nacional. Se podría decir que la globalización es oportuna y favorable para este tipo de regiones que compiten, básicamente, a partir de una ventaja natural. Sin embargo, todavía está por verse si su tejido productivo y de servicios es capaz de densificarse y diversificarse de acuerdo con el impulso de la minería de manera de que sus efectos puedan manifestarse sobre la economía regional en forma más contundente. En otras palabras, si bien hoy son regiones ganadoras, hay que ver si serán capaces de construir ventajas competitivas avanzadas que les permitan asegurar un

desarrollo sustentable en el tiempo.

En segundo término, se incluye a un grupo de regiones con un sólido crecimiento a consecuencia del mayor dinamismo de la industria manufacturera, sobre todo la liviana (Amazonas, Santander y Coahuila). Tanto en Amazonas como en Coahuila, el sector representa un alto porcentaje de la actividad económica de la región (más del 40%) y sus repercusiones sobre el efecto total positivo son muy notorias.

En Coahuila, así como en otros estados mexicanos limítrofes con los Estados Unidos y ubicados como ganadores (Sonora, Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas; véase el cuadro IV.1), el crecimiento basado en el sector industrial corresponde principalmente a las industrias maquiladoras, que han contribuido al desarrollo tecnológico local por emplear técnicas de producción cercanas a las mejores prácticas internacionales, contribuir a la formación de recursos humanos, introducir modernos conceptos de organización y utilizar gran cantidad de mano de obra poco calificada (buitelaar, Padilla y Urrutia, 1999).

El tercer lugar lo ocupan regiones ganadoras que albergan áreas metropolitanas. El caso más emblemático es el de Buenos Aires que con el tiempo ha logrado concentrar mucha actividad económica y se ha transformado en un importante centro de servicios financieros y comerciales. Estos sectores de especialización regional representan más del 55% de la actividad económica de la ciudad. En general, Buenos Aires es representativa de un tipo de regiones ganadoras que son ciudades capitales o áreas metropolitanas importantes, que han tenido un importante proceso de terciarización de su economía y cuyo entorno urbano es la principal conexión del país con los mercados financieros internacionales.

## **1. Regiones ganadoras emblemáticas**

### **a) Antofagasta (Chile)**

Antofagasta logró ocupar la segunda posición nacional de crecimiento económico en el período 1990-2002, con una tasa media anual de crecimiento del PIB del 7%, que se compara con el 5% del país. En cambio, ocupa la primera posición del país en PIB per cápita, que se incrementó a una tasa media anual del 5,5%. Esto determinó que la región alcanzara en 2002 el PIB per cápita más alto, un 150,7% por encima del promedio nacional.

Se trata de una región minera eminentemente exportadora y productora de cobre, actividad que en promedio representa más del 25% de las exportaciones nacionales. La región participa con más del 50% del producto minero nacional, sobre todo gracias al cobre y, en menor medida, al nitrato de potasio, al oro, al yodo y al litio. Las exportaciones mineras representan el 93,7% de las exportaciones regionales. Conocida como la capital mundial del cobre, Antofagasta cuenta con las mayores empresas cupríferas y con los más importantes

proveedores de servicios del sector. A través del tiempo, el sector minero ha contribuido consistentemente con un 57% a un 60% del producto regional bruto de Antofagasta y con un 8% al 9% del PIB nacional. Además, la región contribuye con más de 1.200 millones de dólares anuales en excedentes (ganancias de empresas públicas) e impuestos, mientras recibe menos del 10% de este monto en inversión pública. Aunque Antofagasta tiene el producto regional bruto per cápita más elevado de Chile –casi duplica el de la región metropolitana–, su ingreso per cápita es menor.

El sector minero no tiene un gran encadenamiento directo con otras actividades productivas, lo que ha llevado a considerarlo una industria enclave. De ahí que se buscan mejoras de gestión en la adquisición y el manejo de materiales y en la integración de la cadena de proveedores, a fin de obtener mayor eficiencia en materia de costos, calidad y tiempo, lo que podría tener efectos positivos sobre la economía regional.

La región tiene una de las mayores productividades medias regionales –más del doble del promedio nacional– y ha experimentado el crecimiento más grande en el período 1990-2001, lo que refleja el alto nivel de incorporación tecnológica de sus procesos productivos de especialización. Estos resultados económicos se reflejan en un índice de ingreso autónomo de los hogares un 14% por encima de la media nacional en 1990, que se reduce al 8% sobre dicha media en 2001<sup>56</sup>. Es decir, a pesar de que la productividad media regional es alta y se ha incrementado consistentemente, esta no se ha reflejado de igual modo en los ingresos. Lo que sí ha mejorado sustancialmente es la pobreza, ya que la región experimenta la mayor disminución en el período 1990-2003, pasando del 34,1% al 11,2% de la población, bastante por debajo de la media nacional para 2003 (18,7%). Asimismo, la región tiene niveles de escolaridad superiores a la media nacional y una mortalidad infantil algo mayor a esta media debido a la escasa cantidad de recursos médicos y al déficit habitacional que, pese a haber disminuido, se sitúa por encima del promedio del país.

En resumen, se trata de una región con un crecimiento económico muy favorable, donde se está generando empleo (la tasa de crecimiento de la ocupación es alta y aumenta a un ritmo mayor que el crecimiento de la fuerza de trabajo) y se observan importantes mejoras sociales que podrían ser mayores si los frutos del crecimiento económico se distribuyeran más equitativamente. Sobre la base de recursos naturales exportables y no renovables, la región está logrando un buen crecimiento pero requiere de esfuerzos de diversificación, integración productiva e innovación para que esto se transforme en genuino desarrollo.

#### **b) Santander (Colombia)**

Santander se ubicó en la cuarta posición nacional de crecimiento económico en el período 1990-2003, con una tasa media anual del 4,1%, sobre el promedio nacional (2,65%) para ese período. Ocupa la misma posición en el país en cuanto a crecimiento del PIB per cápita, que se incrementó en un 2,7% y en 2003 llegó a ser un 33% superior al promedio nacional.

En orden de importancia, las principales actividades económicas responsables de este crecimiento han sido la industria manufacturera, el sector agropecuario, la construcción y el transporte, que en conjunto representaron un 45,2% del PIB departamental en 2003. En ese año, Santander representaba un 6,1% de la economía colombiana y esto la ubicaba como la cuarta economía departamental detrás de Bogotá, Antioquia y Valle. En el escalafón de competitividad departamental (Ramírez, Osorio y Parra-Peña, 2007), Santander muestra un progreso permanente desde inicios de los años noventa, pasando del noveno al cuarto puesto.

El sector agropecuario se basa principalmente en la producción de cacao, piña, tabaco y café, además de caña de azúcar, yuca, plátano, papaya y fique<sup>57</sup>. Santander es el primer centro avícola del país, donde también es importante la actividad ganadera que se desarrolla en el valle del Magdalena. Además, cuenta con la explotación de recursos minerales como plomo, uranio, fósforo, yeso, caliza, cuarzo, mármol, carbón, oro, cobre y, principalmente, petróleo, en el primer complejo petrolero de Colombia, ubicado en Barrancabermeja, donde se encuentra la refinería más grande del país y se fabrican los derivados de este combustible. La industria también presenta un par de polos de desarrollo importantes localizados en la zona que abarca el eje Bucaramanga-Girón-Piedecuesta, donde se encuentran las empresas vinculadas a la alimentación, los productos textiles, el cemento, los accesorios automotores, el calzado, el tabaco y la industria avícola. Por tanto, se trata de un departamento relativamente diversificado, con un buen número de ciudades intermedias y una población total de poco más de dos millones.

### **c) Brasilia, D.F.**

La economía de Brasilia tuvo el quinto mayor crecimiento del PIB entre los estados del Brasil en el período 1992-2002, expresado en una tasa media anual del 5,7%, superior al promedio nacional (2,9%). En términos per cápita, se tradujo en una tasa media anual de crecimiento del 3,2%, con lo que en 2002 Brasilia había alcanzado el mayor PIB por persona del Brasil, más del doble del promedio nacional, un 43% por encima de Río de Janeiro y São Paulo. Brasilia generaba un 1,6% del PIB nacional en 1990, valor que se incrementó al 2,65% en 2002.

El sector más dinámico del estado, que explica en mayor medida este comportamiento, ha sido por un amplio margen la administración pública, que pasó de representar un 52,2% del PIB en 1990 a un 68% en 2002. Otros sectores que han tenido una evolución muy dinámica han sido el comercio y, en menor medida, la industria manufacturera. La administración pública es la actividad económica más importante y, a fin de preservar la ciudad, se ha procurado impulsar buena parte del desarrollo industrial de Brasilia sobre la base de industrias no contaminantes. Por tanto, Brasilia es una de las regiones más florecientes del

Brasil y ello está muy vinculado a la participación de la administración pública, lo que también se expresa en la atracción de fuertes flujos migratorios que se traducen en tasas de crecimiento de la población superiores a la media nacional. En el período 1990-2002, la tasa de crecimiento de la población llegó a un promedio anual del 2,5%, el quinto mayor crecimiento entre los 27 estados del Brasil.

#### **d) Ciudad de Buenos Aires**

Con una población de 3,03 millones de habitantes (2006), la economía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires generaba en 2001 el 25,6% del PIB nacional, porcentaje que se ubicaba solo detrás de la provincia de Buenos Aires, que participaba con un 35,1%. Es decir que, sumadas ambas jurisdicciones, en el centro del país se concentra la generación de poco más del 60% del PIB de la Argentina.

La ciudad ocupa un espacio de 200 km<sup>2</sup> y si se agregan los 24 partidos que la rodean y que pertenecen a la provincia de Buenos Aires, se conforma un área metropolitana (Gran Buenos Aires) de 3.680 km<sup>2</sup> con unos 12 millones de habitantes<sup>59</sup>. Por tanto, se estima que el Gran Buenos Aires es la segunda ciudad más grande de América del Sur y uno de los mayores centros urbanos del mundo.

En el período 1990-2001, la economía de Buenos Aires creció a una tasa media anual del 2,9%, más que el promedio nacional (2,1%), y se ubicó en el quinto lugar de crecimiento entre 24 entidades federales del país. En términos per cápita, la economía se expandió a una tasa media anual del 3,6%, ubicándose en el segundo lugar del país, solo detrás de la provincia de Neuquén. Ello se debió a que, por otra parte, la población de la ciudad se contrajo entre 1990 y 2001 a una tasa media anual del 0,68%. En ese período se registró una mejora del PIB per cápita más por expulsión de población que por un elevado dinamismo económico. En términos de población, esta situación se comienza a revertir en el último tiempo.

Los sectores más dinámicos de la economía de la ciudad en el período 1990-2001 fueron la industria manufacturera, el comercio y los servicios financieros. Estos dos últimos concentran poco más del 55% del PIB. En realidad, los servicios representan más del 70% de la actividad económica de la ciudad que, por otra parte, tiene el PIB per cápita más alto del país (3,3 veces mayor que el promedio nacional). Esto muestra el elevado nivel de crecimiento y de concentración de ingresos que ha alcanzado la ciudad de Buenos Aires. A pesar de su evolución positiva, la industria manufacturera perdió peso relativo y pasó de representar un 18,3% del PIB en 1990 a un 16,5% en 2001, situación que estuvo a tono con el proceso de desindustrialización que afectó a la Argentina durante la etapa de la convertibilidad. Las industrias que más bajaron fueron: alimentos y bebidas, confección, cuero, calzado, caucho, maquinarias y equipos, papel y muebles.

Desde la salida de la convertibilidad, la economía de la ciudad volvió a lograr un vertiginoso desarrollo con un importante crecimiento del turismo y la construcción. En este crecimiento ha sido clave la reactivación de la industria cultural<sup>60</sup>. La ciudad de Buenos Aires es una metrópoli con una gran sinergia endógena de desarrollo, que concentra una fuente de generación de riqueza conformada por los servicios financieros, comerciales y turísticos.

### **C. Territorios convergentes**

Son territorios que presentan un PIB per cápita inferior al de su país pero se encuentran en una situación que, por su mayor dinamismo relativo, les ha permitido reducir la distancia respecto del producto de los territorios más avanzados. Al igual que en el caso de los territorios ganadores, en los convergentes también se identifican tres situaciones que caracterizan su mayor dinamismo económico (véase el cuadro IV.6).

En primer lugar, se incluye un grupo de regiones vinculadas a la minería y con alta especialización en este sector (Catamarca, Córdoba y Cajamarca), que puede llegar a representar hasta un 35% del PIB regional. Se trata de territorios productores de oro y ferroníquel, dos sectores que han repercutido notoriamente en la región. De manera similar a los territorios ganadores, se vinculan con recursos naturales mineros exportables.

En segundo término, se incluyen regiones vinculadas al sector silvoagropecuario y de pesca (Mato Grosso, Los Lagos, Córdoba, Cotopaxi), que parecen haber explotado una ventaja comparativa interesante en estos sectores primarios que no aparecía en el caso de los territorios ganadores. También se trata de regiones con alta especialización, algo particularmente decisivo en Los Lagos, que tiene un cociente de especialización del 10,8% en pesca. Otra característica es que, a diferencia de lo que ocurre en las mineras, los sectores de especialización de estas regiones tienen menor peso en el PIB regional (entre el 19% y el 30%).

Cambios igualmente importantes se han producido en la estructura productiva regional de Mato Grosso, donde el sector silvoagropecuario pasó del 9% del PIB estadual en 1990 al 29,3% en 2002, elevando considerablemente su nivel de especialización regional. Además, el efecto total positivo en este estado se debe, en gran parte, al efecto de este sector (véase el anexo 3). Algo similar ocurre en Cotopaxi, donde el cultivo de flores pasa del 0,9 % al 8,5% del PIB provincial. En ambos casos, se trata de territorios que han experimentado interesantes procesos de reconversión económica.

En tercer lugar, se incluyen territorios que crecen como fruto del mayor dinamismo de la industria manufacturera y de la construcción, cuyo caso emblemático es Guanajuato, México.

En conclusión, en este grupo se ubican regiones que han iniciado interesantes procesos de crecimiento asociados a reconversiones productivas recientes. Se trata de regiones



ganadoras que, enfrentadas a la globalización, han potenciado recursos locales latentes, o de regiones que, en algunos casos gracias a cambios tecnológicos y en el sector de las comunicaciones (base material de la nueva forma de globalización), han podido comenzar a aprovechar algunas ventajas comparativas que estaban latentes y ahora se pueden expresar en una base económica principalmente primaria exportadora.

## **1. Regiones convergentes emblemáticas**

### **a) Cajamarca (Perú)**

La economía de Cajamarca registró el mayor crecimiento entre los departamentos del Perú en el período 1994-2001, que se expresó en una tasa media de expansión del PIB del 7,8% anual. En términos per capita, esto significó que el valor agregado departamental se expandiera a una tasa media anual del 6,5%, pese a lo cual su valor agregado per cápita sigue estando muy por debajo del promedio nacional.

Por un amplio margen, la minería ha sido el sector más dinámico de la economía de Cajamarca y pasó de representar un 11,7% del valor agregado departamental en 1994 a un 34,7% en 2001. La enorme expansión minera se asocia estrechamente a la producción de oro en el yacimiento de Yanacocha (además de los de Maqui Maqui y Cerro Corona), ubicado 27 kilómetros al norte de la ciudad de Cajamarca. Actualmente, esta se considera la segunda mina más grande del mundo, tanto en extensión como en volumen de producción, y exporta cinco veces más que las demás auríferas nacionales juntas<sup>61</sup>. El segundo lugar lo sigue ocupando el sector agropecuario que tuvo una dinámica de crecimiento aceptable e hizo que la región se transformara en la primera productora de ganado vacuno, con más de 600.000 cabezas.

La ciudad de Cajamarca empezó a crecer y a modernizarse a pasos agigantados y ostenta el cuarto índice más alto de crecimiento poblacional anual, después de Lima, Chimbote e Iquitos.

Si bien la población ve a la mina como un potencial comprador de algunos de sus productos, existe un desajuste entre la naturaleza y la calidad de los productos ofertados a nivel local y la demanda de consumo de la empresa minera. Las expectativas de la población de que la mina se convierta en un gran mercado para la producción local no coinciden con lo que ocurre en la práctica. El debate siempre gira en torno a cómo estas instalaciones pueden efectivamente generar desarrollo local y regional. Aunque la población en situación de pobreza disminuyó en el departamento (del 77,6% en 2001 al 74,2% en 2004), los indicadores siguen siendo excesivamente altos y desproporcionados en relación con el auge minero que se está produciendo.

## **b) Mato Grosso (Brasil)**

En el período 1992-2002, el estado de Mato Grosso logró el segundo mayor crecimiento del PIB entre los estados del Brasil con una tasa media anual del 6,4% y del 4,2% per cápita. En gran medida, este crecimiento ha estado determinado por el elevado dinamismo del sector silvoagropecuario, que pasó de representar un 9% de la actividad económica del estado en 1992 a casi un 30% en 2002. Aunque en menor medida, también han mostrado evoluciones muy positivas la construcción, la electricidad y la industria manufacturera. Las industrias pecuaria (Pantanal) y agrícola han sido los principales sectores productivos de Mato Grosso en el último tiempo.

Instalada en el Brasil desde 1997, Archer Daniels Midland Company (ADM) es una de las principales productoras de soja y la mayor procesadora de granos del mundo. Con la mayor superficie cultivada de soja del Brasil (24% del total), el estado de Mato Grosso se ha transformado en el principal productor y exportador brasileño de este cultivo gracias a que la más grande de las cuatro instalaciones de ADM se ubica en Rondonópolis (Mato Grosso) y tiene una capacidad de producción de dos millones de toneladas por año. Gracias a la incesante demanda de la Unión Europea y más recientemente de China, la soja ha crecido a un ritmo vertiginoso y se ha convertido en uno de los principales rubros de exportación<sup>62</sup>. El estado de Mato Grosso es el mejor ejemplo de este auge ya que la soja ocupa más de 5 millones de hectáreas (2004) y se producen 14,5 millones de toneladas, con un crecimiento del 12,4% con respecto al año anterior. En conclusión, este sector es el gran responsable de algunos de los buenos indicadores económicos del estado, como el incremento medio anual del 24,6% de las exportaciones entre 1992 y 2002 y el aumento de la inversión extranjera en tasas relativamente similares.

Con unos 480.000 habitantes, la capital del estado (Cuiabá) es testigo de este reciente adelanto y ofrece el típico paisaje de un enclave de frontera que avanza sobre nuevas áreas en el corazón del continente. Se trata de una ciudad extendida, con pocos edificios altos y la mayor parte de sus calles sin pavimentar, repleta de inmigrantes que llegaron desde otras zonas del Brasil en busca de mejores oportunidades.

En cambio, la distribución de ingresos advierte un aumento del índice de Gini, que pasó de 0,56 a 0,61 en el período 1990-1999, y llama la atención el incremento de la tasa de desocupación, que aumentó del 5,4% en 1992 al 6,8% en 2002<sup>63</sup>. Lo positivo es la disminución de la tasa de pobreza del 38% en 1991 al 30% en 2004 y la mejora de los indicadores de escolaridad, mortalidad infantil y déficit habitacional. Por tanto, se puede hablar de un auge económico, principalmente a partir de un recurso natural exportable, que ha dado sostenibilidad al crecimiento pero que, para ser estable, necesita de una mayor diversificación.

### c) Cotopaxi (Ecuador)

Después de Pastaza, y considerando que se trata de una provincia no petrolera, Cotopaxi experimentó el mayor crecimiento económico en el período 1993-2001 y alcanzó una tasa media anual del 8,3% (5,9% en términos per cápita), muy por encima del promedio nacional (1,7%). De esta forma, la provincia incrementó significativamente su participación en el valor agregado nacional ya que pasó del 1,4% en 1993 al 2,3% en 2001. En gran medida, este dinamismo se explica por las ganancias experimentadas en el sector silvoagropecuario, más precisamente en la producción de flores, y en la industria manufacturera. El sector silvoagropecuario pasó de representar un 22,6% del valor agregado provincial en 1993 a un 25% en 2001 y las flores incrementaron su participación de un 0,9% a un 8,5%.

Al igual que otros territorios de la sierra ecuatoriana, Cotopaxi ofrece condiciones inmejorables para la producción de flores. La situación geográfica del país permite contar con microclimas especiales requiere de un trabajador rural por cada 500 hectáreas.

<sup>64</sup> A pesar de su gran efecto sobre el crecimiento de la región, se advierten muchas inquietudes acerca de las características de sostenibilidad y de las repercusiones sociales de este tipo de cultivos, sobre todo por la deforestación que han causado. “La soja avanza sin pausa sobre dos de los ambientes claves que coexisten en esa región: el bosque tropical amazónico y el cerrado, una sabana arbolada (...) Mato Grosso acaba de ocupar el primer lugar en deforestación amazónica, con una pérdida de 10.416 km<sup>2</sup> de bosques (lo que representa un impactante 43,8% del área total desforestada en Brasil, en el período que va de agosto de 2002 a agosto de 2003, cuando además se registró la segunda cifra más alta de pérdida de bosques desde que se toman registros)” (Lapitz y Gudynas, 2004).

Y una luminosidad que hace que las flores ecuatorianas tengan características únicas. Gracias a los días cálidos, las noches frías, el agua pura, el sol radiante y las 12 horas de luz solar durante todo el año, se pueden producir flores de excelente calidad. Las flores ocupan el quinto lugar entre las exportaciones del Ecuador y el segundo en el mercado norteamericano. Se estima que en Cotopaxi se cultivan 850 hectáreas de flores y la provincia contribuyó con unas 170.000 de las 652.000 cajas que el país exportó por el día de San Valentín. A su vez, la industria manufacturera pasó del 14,9% al 21,3%.

Si bien la población económicamente activa aumentó notoriamente entre 1990 y 2001 como consecuencia de este crecimiento económico, la población en condiciones de pobreza también registró un significativo incremento en ese mismo período (del 69,2% al 75,9%). Esto llama la atención porque las flores requieren de bastante mano de obra y es posible que se deba a que la retribución monetaria por el trabajo y la utilización de las mejores tierras para la plantación de flores hayan hecho perder seguridad alimentaria a las comunidades. En definitiva, el crecimiento económico de Cotopaxi no parece haberse traducido en mejoras sociales importantes, lo que pone un signo de interrogación a este tipo de desempeño económico en apariencia exitoso.

#### **d) Los Lagos (Chile)**

Se trata de una región asociada sobre todo a la explotación del salmón a escala industrial que ha transformado significativamente su economía. La pesca pasó de representar un 4,3% del PIB regional en 1990 a casi un 19% en 2002 (véase el anexo 3). Alternativamente, el sector silvoagropecuario disminuyó su participación en el PIB regional de un 17% a un 10,6%. Sin dudas, los efectos de este cambio se han hecho sentir en la estructura productiva, en el mercado de trabajo y en el capital humano de la zona. La implantación de la industria salmonera en Chile ha sido una experiencia digna de estudio por la rapidez del ciclo de aprendizaje de un proceso de producción acuícola masivo que no existía, por la forma en que se integró a la globalización y porque se desarrolló desde el comienzo como un sistema productivo integrado al territorio. Tal como se ha implantado en la región de Los Lagos, la salmonicultura constituye un grupo o aglomeración de empresas que generan ventajas competitivas para mantener una posición de mercado a nivel mundial (Montero, 2004). Mayoritariamente asociadas a esta región, las exportaciones de salmón pasaron de 38 millones de dólares en 1989 a 1.721 millones de dólares en 2005 cuando llegaron a representar un 4,4% de las exportaciones del país. Casi toda la producción chilena de salmón y trucha en cautiverio se destina a los mercados externos y, contrariamente a lo que se podría pensar y a lo que ha ocurrido con otras actividades que explotan recursos naturales, ha constituido un tema de interés por la trayectoria de aprendizaje tecnológico que ha seguido en gran escala, condición esencial para el desarrollo de capacidades competitivas a nivel territorial.

#### **e) Guanajuato (México)**

Guanajuato logró un crecimiento medio anual de la economía del 4,0% en el período 1993-2003 y ocupa el sexto lugar de crecimiento entre 32 estados mexicanos. El PIB per cápita se expandió un promedio anual del 2,2% pero ello no fue suficiente para ubicarse por sobre el PIB medio nacional.

Los sectores más dinámicos en este período fueron la industria manufacturera, la construcción, el comercio, los restaurantes y los hoteles. La industria fue el sector de mayor expansión e incrementó su peso relativo en el estado del 19,7% al 28,4% del PIB en igual período. A pesar de que Guanajuato es conocido como ‘el granero del país’ y su riqueza agrícola se considera abundante, este sector tuvo un bajo dinamismo y perdió participación en el PIB del estado entre 1993 y 2003 (pasó del 10,3% al 7,6%). Las industrias más importantes de Guanajuato, muchas de ellas surgidas al amparo de los programas de maquila (véase el recuadro IV.3), son: automotriz y de repuestos (León, Irapuato, Celaya, planta de General Motors en Silao), petrolera y petroquímica, del calzado (primer productor a escala nacional) y curtiduría (León es la capital mundial de la piel y el calzado), que es la más importante del país ya que contribuye con el 50% de la producción nacional, alimentaria (empacadoras de frutas y legumbres, lácteos), textil (Moroleón y Uriangato), papelería, cementera y de muebles. Al mismo tiempo, se ha desarrollado una intensa labor en el sector de las pymes para consolidar su integración en la cadena productiva, como

proveedoras de componentes, accesorios, maquinarias y equipos. En definitiva, parece haber prevalecido la idea de trabajar en torno a la articulación y el desarrollo de grupos productivos.

Guanajuato es uno de los estados mejor comunicados del país y cuenta con una acabada red de excelentes carreteras y una completa infraestructura de servicios hoteleros y proveedores para la realización de ferias y exposiciones. buena parte del dinamismo de su sector hotelero se debe a que posee tres de las ciudades turísticas más importantes del país: Guanajuato, declarada patrimonio de la humanidad por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Dolores Hidalgo, cuna de la independencia nacional, y San Miguel Allende, una de las ciudades turísticas preferidas por los extranjeros.

A pesar de la positiva evolución de su productividad agregada en el período 1993-2004, esta sigue situándose por debajo de la media nacional, al igual que el índice de ingreso autónomo de los hogares (año 1995). Sin embargo, la pobreza ha mostrado una evolución muy favorable, ya que mientras en 1992 afectaba al 39,6% de la población urbana, en 2002 este porcentaje había bajado al 19,4%. Lo mismo ocurre con la pobreza rural, que en el mismo período pasó del 15,5% al 9,8%. En definitiva, Guanajuato evoluciona bien en términos económicos, ha tenido progresos sociales importantes y, aunque todavía está por debajo de los promedios nacionales de riqueza per cápita, presenta buenas condiciones de convergencia.

El término maquila se asocia en el México moderno a un tipo de actividad económica que nació gracias al Programa de industrialización fronteriza creado en 1965 para dar empleo a unos 200.000 trabajadores mexicanos que tenían que regresar de los Estados Unidos debido al término del programa Braceros, que les había brindado empleo temporal en ese país en épocas de escasez de mano de obra, en particular durante la segunda guerra mundial y la guerra de Corea. El Programa de industrialización fronteriza permitía la importación libre de derechos de bienes de capital e insumos para la exportación del producto terminado. Tal vez recordaba la antigua noción de maquila porque México ofrece su territorio y fuerza de trabajo a un empresario extranjero que suministra insumos y regresa con el producto elaborado. En esencia, el programa pretendía atraer la inversión extranjera directa de origen estadounidense para establecer operaciones de ensamblado orientadas a la exportación a lo largo de la frontera septentrional (Buitelaar, Padilla y Urrutia, 1999). Se afirma que para avanzar por la senda del desarrollo sostenible con equidad social es necesario transformar la maquila en una actividad cada vez más competitiva mediante el aumento de su productividad y del valor agregado de la producción.

La motivación básica que llevó a las empresas estadounidenses a establecer plantas de ensamblaje fue reducir los costos para hacer frente a la competencia de industrias extranjeras que operaban con costos de producción más bajos. Este proceso industrial fue apuntalado por la creación de zonas libres o zonas francas destinadas al establecimiento de plantas estadounidenses de maquila en distintas partes del país.

#### **D. Territorios estancados**

Estos territorios se consideran perdedores porque, además de tener un PIB per cápita inferior al promedio nacional, se caracterizan por un bajo dinamismo económico. En este contexto, y de mantenerse la tendencia, incrementarán su condición de rezago, distanciándose aún más de los de mayor progreso y desarrollo en sus respectivos países.

En este grupo de regiones se pueden distinguir diversas situaciones. En primer lugar, se incluyen regiones agrícolas tradicionales que normalmente han estado rezagadas – algunas con fuerte presencia de poblaciones indígenas y demandan una marcada preocupación por parte del estado central en términos de políticas públicas explícitas que atenúen el deterioro e identifiquen programas de recuperación específicos para cada situación. Por un lado, son regiones perdedoras, con economías rurales de baja productividad y escaso capital humano, que no logran insertarse en la economía global, y por el otro, son territorios especializados en el sector silvoagropecuario (Chaco, Beni, Alagoas), que han debido enfrentar un retroceso importante en esta actividad económica. En todos los casos hay una pérdida de participación del sector en el PIB regional y un retroceso en el cociente de especialización (en el caso de Alagoas pasa incluso a ser menor que 1, lo que significa que el sector ya no es una actividad de especialización regional). En Chaco también hay retrocesos importantes en el sector de comercio que disminuye considerablemente su ponderación regional.

En segundo término, aparecen territorios que explican su bajo dinamismo tanto por el lento crecimiento o el retroceso de la actividad productiva de algún sector primario como por un importante descenso en el sector industrial (Bío-Bío y Risaralda, donde además hay una fuerte contracción del comercio). Son territorios con estructuras industriales que probablemente fueron muy protegidas, con una actividad económica en constante retroceso, que no han sido capaces de reconvertir el aparato productivo y para las cuales la apertura y la globalización siguen siendo una amenaza. Sin embargo, en estas regiones coexisten territorios locales que podrían constituir interesantes espacios de cambio e innovación. En definitiva, son regiones perdedoras que se han desindustrializado y no han sido capaces de lograr una reconversión completa de las economías locales.

Amazonas (Perú) representa a las regiones que experimentan un fuerte retroceso en la actividad industrial (y en la construcción), lo que en gran medida explica sus efectos negativos desde el punto de vista del método diferencial estructural. Sin embargo, la región aumenta su grado de especialización en el sector silvoagropecuario. Guerrero (México) es la expresión de aquellos territorios cuya pérdida de dinamismo se asocia a la caída del sector de servicios, sobre todo en relación con la industria del turismo, como se detalla más adelante.

## **1. Regiones estancadas emblemáticas**

### **a) Alagoas (Brasil)**

En el extremo opuesto a Mato Grosso, Alagoas es el estado del Brasil que menos creció en el período 1992-2002 (tasa media anual del PIB del 1,9% y tasa media anual del PIB per cápita del 0,7%). También en contraposición a lo que ocurre en Mato Grosso, la mayor pérdida de dinamismo económico se situó en el sector silvoagropecuario, que pasó de representar un 13% del PIB estadual en 1992 a solo un 8,1% en 2002. Asimismo, se registraron importantes retrocesos en los sectores de construcción, servicios y comercio. El principal núcleo económico de Alagoas ha sido la agricultura, sobre todo la producción de caña de azúcar. El sector industrial está constituido básicamente por plantas azucareras y fábricas de algodón, cáñamo y tejidos que tienen poca relevancia en la economía.

A partir de la segunda mitad de la década de 1980, con la crisis fiscal del Estado brasileño y posteriormente con el comienzo de la apertura comercial, ciertos sectores agrícolas, como los vinculados a la producción de azúcar, coco, algodón y maíz, comienzan a sufrir un franco deterioro. Este retroceso se manifiesta claramente en otros indicadores: a) productividad agregada muy baja –en 2000 se estimaba un 33% inferior al promedio nacional–; b) niveles de inversión extranjera y participación en las exportaciones con brusco descenso en 2000 (aunque la participación tampoco era muy significativa en 1991); c) ingreso per cápita muy inferior a la media nacional, y d) altas tasas de desempleo y niveles de pobreza que, si bien disminuyeron entre 1991 y 2004, en este último año llegaron casi al 52% de la población. Asimismo, los niveles de escolaridad son los más bajos en comparación con los otros estados y se mantienen constantes entre 1996 y 2001 en 4,2 años de escolaridad media. Las tasas de mortalidad infantil son altísimas y los déficits habitacionales están por encima del promedio nacional.

En resumen, se trata de un estado con escasa capacidad competitiva y con una dinámica económica muy baja, lo que se refleja en las reducidas posibilidades de crecimiento y en el deterioro de los indicadores sociales.

#### **b) Bío-Bío (Chile)**

La región del Bío-Bío tiene una economía bastante diversificada, con varios sectores de especialización, pero que ha mostrado un bajo dinamismo en el período 1990-2002 por pérdidas relativas de PIB en todos los sectores de la actividad.

El crecimiento de la productividad ha sido muy inferior a la media nacional (un escaso 1,7% anual) y en 2001 se situó un 25% por debajo de dicha media. Sin embargo, llama la atención que las exportaciones regionales hayan mostrado un gran dinamismo, expandiéndose a un promedio anual del 9% entre 1990 y 2000, cuando representaron un 14% del total nacional exportado. Si bien la inversión extranjera en el período 1990-2000 parece significativa (288 dólares per cápita), es muy inferior a la de las otras regiones y está muy lejos del promedio nacional per cápita para ese período (2.513 dólares). Algo similar ocurre con la inversión pública per cápita que, pese a haber registrado un importante crecimiento en el período 1994-2004, sigue estando por debajo de la media nacional.

Los ingresos de los hogares también han aumentado a una tasa inferior a la media nacional, situándose en 2003 un 28% por debajo de esta media. Pese a haberse reducido notoriamente, del 47,5% en 1990 al 28% en 2003, la pobreza sigue estando muy por encima del promedio nacional. La disminución puede explicarse porque el gasto social sectorial ha crecido muy por encima del resto de las regiones analizadas. Otros indicadores sociales no se ven muy favorables.

En definitiva, la región vive una contradicción: bajo dinamismo de crecimiento económico acompañado de intensa expansión exportadora, con escasa mejoría de sus indicadores sociales.

### **c) Guerrero (México)**

El pobre desempeño de la economía de Guerrero en el período 1993-2003 hizo que el crecimiento anual apenas promediara el 1,2%, muy por debajo de la media nacional (2,7%), y que ocupara el penúltimo lugar de crecimiento entre 32 estados mexicanos. La contracción media anual del PIB per cápita fue del 0,4%, lo que también contribuye a que se ubique en el lugar 30 de este indicador. La mayor contracción la experimentó en el sector de comercio, restaurantes y hoteles, cuya ponderación pasó del 33% del PIB estatal en 1993 al 24% en 2003.

Estos resultados llaman la atención porque en este estado se localiza el antiguo y reconocido polo de atracción turística de Acapulco, cuya capacidad competitiva estaría retrocediendo mucho debido al incremento de la inseguridad y a la aparición de otros centros turísticos de gran envergadura en México que le habrían restado demanda. Además, algunos problemas ambientales han perjudicado seriamente al balneario, a los ecosistemas costeros y al paisaje, debido a la aparición de construcciones, desechos y drenajes en medio de la bahía y a los asentamientos humanos que crecen sin control en la parte alta del anfiteatro que forman los cerros alrededor de la bahía.

En otros indicadores se observa que la productividad media del trabajo ha disminuido entre 1993 y 2004, manteniéndose casi un 50% por debajo del promedio nacional, el ingreso autónomo de los hogares es un 44% inferior a la media nacional (1995), la pobreza rural se mantiene muy alta, a pesar de haber disminuido del 48,9% en 1992 al 34,8% en 2002, y la pobreza urbana se ha mantenido en torno al 15% para el mismo período. Estas cifras son muy superiores a los promedios nacionales cercanos al 20,1% para la pobreza rural y al 9,1% para la urbana.

En definitiva, se trata de un estado que tuvo en el sector turismo una palanca de crecimiento muy importante que se ha venido deteriorando, lo que se traduce en indicadores económicos y sociales muy pobres que lo relegan a los últimos lugares de crecimiento en el concierto nacional mexicano.



#### **d) La Paz (Bolivia)**

Como principal centro político y administrativo de Bolivia y sede del gobierno central, La Paz ha debido enfrentar, en los últimos años, notorios procesos de deterioro económico. En el período 1990-2004, el crecimiento medio anual de la economía fue del 2,5%, por debajo del promedio nacional del 3,4%, lo que en términos per cápita se expresó en un modesto crecimiento del PIB de solo un 0,2% promedio anual. Esto ha llevado a que el PIB per cápita de La Paz se ubique un 16% por debajo del promedio nacional, situación que debe ser única entre los territorios de las capitales administrativas de América Latina. Este deterioro se ha expresado además en una pérdida de participación en la contribución al PIB nacional, que pasó del 27% en 1990 al 23,6% en 2004.

Los sectores menos dinámicos y que más retrocedieron en este período fueron: la industria manufacturera, que pasó de representar un 15,7% del PIB del departamento en 1990 a solo un 10,8% en 2004, el comercio, que descendió del 9,9% al 5,8%, la minería, que bajó del 5,2% al 2,9%, y la construcción, el transporte y los servicios de la administración pública, que también presentan un escaso dinamismo aunque mantienen posiciones relativas similares entre ambos años de referencia.

Es particularmente notoria la creciente disminución de la participación de La Paz en las exportaciones totales desde 1995 en comparación con el considerable dinamismo de las exportaciones de Santa Cruz, que llegaron a representar más del 50% del total nacional en 2001. Pese a ello, La Paz hace todo lo posible por mantener un sector exportador, sobre todo de bienes manufacturados entre los que figuran la joyería en oro, las confecciones y los productos de madera. La mayor parte de las exportaciones paceñas (72%) se concentraban en 10 empresas de las cuales 3 superaban el 50% del volumen. En 2005, sin embargo, la mitad de las empresas exportadoras cerró sus puertas a causa de varios factores, entre los que se destacan los conflictos sociales, y otras migraron a otros departamentos del país o a países vecinos. La actividad turística es otra cadena productiva que se ha visto afectada.

#### **E. Territorios declinantes**

Se trata de territorios que mantienen una situación privilegiada en cuanto al PIB per cápita pero que han tenido un lento crecimiento, perdiendo posiciones relativas y acercándose a los territorios de menor desarrollo. Por lo tanto, son territorios que están retrocediendo en su capacidad competitiva y que pueden demandar importantes esfuerzos de reactivación.

En este caso, se pueden distinguir distintas situaciones, desde regiones que han perdido dinamismo, ya sea por el agotamiento de ciertos recursos naturales o por la pérdida de competitividad o mercados –es decir que hay una pérdida de ventajas comparativas que puede ser permanente o pasajera, según la capacidad de reposicionamiento–, hasta regiones que han sido muy dinámicas y por eso han atraído fuertes procesos migratorios, lo que se

ha traducido en un menor crecimiento del producto por habitante.

En primer lugar, se incluyen regiones cuyo lento crecimiento se explica por la pérdida de dinamismo del sector industrial (bogotá, Lima, San Luis y São Paulo). En todas estas regiones, el sector industrial ha disminuido su participación en el PIB regional y en algunos casos esta reducción es muy marcada (bogotá y São Paulo)<sup>65</sup>.

En segundo término, se encuentran las regiones cuyo retroceso se explica por la brusca caída de la minería, como en el caso de Magallanes, una región que se asocia principalmente a la explotación de petróleo.

Por último, se incluyen territorios cuyo lento crecimiento del PIB per cápita pasa por un aumento poblacional muy superior al promedio nacional y no por la reducida tasa de expansión de las actividades económicas (Pichincha, Quintana Roo y Santa Cruz). Es decir que se trata de regiones de inmigración, donde la población crece más rápido que la actividad económica, que en su momento pudo haber sido dinámica, como lo muestra la fuerte expansión del sector agropecuario e industrial de Santa Cruz, el auge del sector silvoagropecuario de Pichincha con la producción de flores o la expansión económica asociada al turismo en Quintana Roo (Cancún).

## **1. Regiones declinantes emblemáticas**

### **a) Magallanes (Chile)**

Con una estructura económica especializada en pesca, minería y, en los últimos tiempos, industria, la región de Magallanes ha tenido un crecimiento económico muy limitado en el período 1990-2002. En buena medida, esto se debe a la pérdida de dinamismo de la minería, sobre todo en lo que respecta a la explotación de hidrocarburos, que en la región entraron en un notorio proceso de agotamiento.

Sin embargo, las exportaciones, especialmente las de productos alimenticios de origen pesquero y las de productos químicos básicos, que representan alrededor del 2,5% del total nacional, han crecido sistemáticamente y se situaron muy por encima de las exportaciones totales per cápita nacionales. Asimismo, la inversión extranjera ha sido muy superior a los promedios nacionales per cápita en el período 1990-2000. Algo similar ocurrió con la inversión pública, que en términos per cápita es 2,5 veces mayor que el promedio nacional, lo que no produce sorpresa porque, como región extrema, esta zona del país goza de granjerías especiales.

Los ingresos de los hogares también se han mantenido sobre las medias nacionales, al igual

que el gasto social y otros indicadores sociales. En el período 1990–2003, la región experimentó la mayor disminución del nivel de pobreza, que pasó del 30% a solo un 12,3%, convirtiendo a Magallanes en la zona con las menores tasas de pobreza del país. Entonces, resulta paradójico que siendo una región que ha tenido una notable declinación económica, los indicadores sociales se hayan mantenido o hayan logrado una notable mejora, situación que contrasta con la de las regiones de crecimiento sostenido. Sin lugar a dudas, esto ha sido producto de la aplicación de políticas públicas explícitas que alientan a esta región extrema de Chile.

#### **b) San Luis (Argentina)**

La provincia de San Luis tuvo en el período 1990-2001 un decrecimiento anual medio del 1,5% del PIB per cápita. Se trata de una provincia de alta especialización en el sector de industrias manufactureras, que en 1990 concentraban poco más del 63% de la actividad económica, en la que las mayores pérdidas de dinamismo se asocian precisamente a esta actividad económica que en 2001 había reducido su participación al 55% del PIB provincial.

El alto dinamismo industrial de San Luis se empieza a manifestar a partir de 1982<sup>67</sup>. Se estima que durante la década de 1980, el PIB cuadruplicó su valor, destacándose el industrial como un sector bastante diverso que en ese período creció 28 veces. Sin embargo, la mayoría de las industrias asentadas en la provincia continuaron centrando en buenos Aires sus actividades de administración, comercialización y toma de decisiones. Por otra parte, la dimensión exagerada de los beneficios obtenidos permitió una rápida amortización de los costos de inversión, lo que, sumado a la falta de relacionamiento entre las empresas y la producción primaria local, creó vínculos muy débiles (“fábricas con rueditas”). Una vez superada la burbuja industrial de la provincia, comienzan a verse signos de decaimiento como el cierre de algunas fábricas y la expulsión de gran cantidad de empleados, sobre todo no calificados (Gutvay, 2002). Si bien entre 1990 y 2001 la productividad media de la provincia registró una notable caída, logró mantenerse un 50% por encima del promedio nacional. Sin embargo, las exportaciones per cápita se incrementaron en el período 1990-2004.

La tasa de pobreza mostró un marcado descenso entre 1991 y 2001 y pasó del 18,7% al 13% de la población, situándose en un nivel inferior al promedio nacional. La tasa de mortalidad infantil bajó considerablemente al igual que el déficit de vivienda, que en 2001 llegó a un escaso 4%. Quizás como sustento de estas mejoras, el gasto social público aumentó considerablemente entre 1994 y 2004 (de 788 a 1.233 pesos argentinos por persona).

Se trata de un caso de contrastes en el que algunos indicadores sociales han registrado una

notable mejora pese a la pérdida de dinamismo de la economía provincial que se atribuye, principalmente, a la caída del sector industrial.

### **c) Santa Cruz (Bolivia)**

Santa Cruz es la economía más grande y diversificada de Bolivia y en 2004 representaba un 31,2% del PIB nacional. Entre 1990 y 2004 se expandió a una tasa media anual del 4,6%, por encima del promedio nacional, logrando el segundo mayor crecimiento entre los departamentos del país. En cambio, el PIB per cápita departamental creció a una tasa media anual del 0,1%, por debajo del promedio nacional. Esto se debe a que Santa Cruz tuvo en ese período el mayor crecimiento poblacional del país, que llegó al 4,5% promedio anual a causa de grandes corrientes migratorias.

Sin duda, este crecimiento poblacional ha causado problemas sociales debido a que su flujo es mayor que la creación de puestos de trabajo estables y formales, pese a los esfuerzos realizados en ese sentido. Si bien la dotación de servicios básicos de salud y educación no ha sido suficiente, Santa Cruz presenta mejores condiciones de vida que otros departamentos de Bolivia, motivo por el cual la corriente migratoria continúa manteniendo elevadas tasas de crecimiento en detrimento de los servicios básicos.

Los sectores más dinámicos del departamento en el período 1990-2004 fueron el silvoagropecuario, que incrementa su participación en el PIB departamental del 17,7% al 19,2%, la industria manufacturera, el comercio y los servicios de administración pública. Buena parte de la dinámica de crecimiento departamental estuvo determinada por el amplio y constante desarrollo de la agroindustria, impulsado por la creciente producción de soja, algodón y caña. La evolución de la economía de Santa Cruz ha estado muy relacionada con el incremento de la inversión, sobre todo de la inversión privada productiva, que permitió aumentar el crecimiento del producto regional e iniciar una mayor diversificación de la actividad productiva. El departamento ha mantenido una captación de inversión extranjera directa en torno al 30%.

Otro aspecto sobresaliente es el liderazgo de la región en términos de exportaciones. En el período 2001-2003, en promedio Santa Cruz efectuó el 50% de las ventas del país al exterior. En 2003, las exportaciones cruceñas alcanzaron los 881 millones de dólares, un 38% más de lo que exportaba en 1990. Asimismo, entre 1990 y 2004 el perfil exportador del departamento se modificó de manera significativa con un notorio incremento de la participación en las exportaciones de productos industriales (del 23% al 51%) y una reducción de la participación en las exportaciones de hidrocarburos y minerales (del 62% al 45%). Pese al significativo aumento de las exportaciones, la diversificación de la oferta exportadora del departamento sigue siendo una asignatura pendiente pues un 41% del total de ventas de Santa Cruz al exterior está constituido por semillas, habas y productos derivados de la soja.

No obstante el enorme crecimiento poblacional del departamento, la pobreza ha disminuido del 60,5% en 1992 al 38% en 2001 y, aunque continúa siendo alta, se sitúa muy por debajo del promedio nacional en lo que constituye la mayor reducción en el contexto boliviano. Asimismo, se estima que el ingreso medio de los cruceños es un 39% superior al promedio nacional.

Como se ha señalado, se trata de un polo económico que no aumenta su PIB per cápita porque está atrayendo mucha población. Se puede decir que es un caso muy parecido al de las grandes ciudades de la época de la industrialización sustitutiva y la urbanización acelerada de América Latina y el Caribe en las décadas de 1950 y 1960.

#### **d) São Paulo (Brasil)**

El estado de São Paulo es el mayor centro industrial, comercial y financiero de América Latina, para algunos incluso equiparable con otras metrópolis del mundo. En 2002, su economía representaba un 33% de la economía brasileña y si se considerara separada del Brasil sería la tercera más importante de América Latina. Por tanto, si bien resulta desconcertante calificar a São Paulo de declinante, ello se explica por la notoria disminución de su participación en el PIB nacional (en 1990 era del 37%). Esta reducción se debe a una tasa de crecimiento medio anual de solo un 2% para el período 1990-2002, por debajo del promedio nacional. El descenso ha sido consecuencia, principalmente, de la enorme caída de la industria manufacturera, que de representar un 43% del PIB estadual en 1990 pasó a un 33% en 2002 y de un 45% de la industria nacional en 1992 bajó a un 40,5% en 2002.

La composición del parque industrial paulista es compleja y resulta muy significativa la concentración de la industria estadual en el área metropolitana (el 82% de las unidades, el 85% de los ocupados y el 90% del valor agregado en 2000). A pesar de ser el parque industrial más importante y complejo de América Latina, con verdadera capacidad de producción y de difusión de innovaciones, algunos problemas dificultan el logro de un progreso más acelerado. El proceso de desconcentración industrial y económica se comienza a producir en la década de 1970 pero no se hace visible hasta los años ochenta y noventa. Se considera que uno de los factores responsables de la pérdida de competitividad, sobre todo de la región metropolitana de São Paulo, lo constituyeron las diseconomías de aglomeración a causa de la excesiva concentración de la industria y de otras actividades productivas. Estas diseconomías producen un aumento en los costos del transporte, el precio de los terrenos, los salarios y los arriendos, entre otros, además de problemas que afectan indirectamente a la producción, como un sistema de transporte deficitario, la congestión, la contaminación y la pérdida de la calidad de vida relacionada con el aumento de la violencia urbana.

La región metropolitana de São Paulo continúa siendo el principal centro económico del país debido a que concentra los servicios ligados a la administración de las grandes

empresas, la propaganda y la mercadotecnia y el sector financiero. De modo que, a pesar de la problemática urbana señalada, la metrópoli cuenta con una importante infraestructura de telecomunicaciones, servicios de hotelería y locales para convenciones, además de innumerables instituciones de enseñanza superior y más laboratorios de investigación que cualquier otra zona del país. A pesar de que el Gran São Paulo atrae pocas plantas industriales nuevas, continúa albergando las sedes y los centros de decisión de prácticamente todas las empresas que transfirieron unidades productivas hacia el interior del país o a otros estados. Se trata de un proceso natural ya experimentado por las grandes metrópolis de los países desarrollados y en parte responsable de su convergencia. Lo particular de este caso es que la difusión del crecimiento se ha restringido al sur y al centro del país, manteniéndose la segregación del norte. Se podría entonces decir que se trata de un caso de difusión segmentada.

En otros indicadores económicos se aprecia que el estado sigue manteniendo una alta participación en las exportaciones nacionales (más del 35%), en 1995 y 2000 concentró invariablemente el 66% de la inversión extranjera y en 2002 el ingreso de los hogares fue muy superior a la media nacional.

Sin embargo, como factores negativos se observa que el índice de Gini de distribución de ingresos aumenta entre 1990 y 1999, que las tasas de desocupación se mantienen altas y, lo que más sorprende, que el nivel de pobreza pasa del 13% en 1990 al 30% en 2004, mostrando un deterioro alarmante. Es decir que, a pesar de mantener el poder económico, la caída de la actividad ha tenido una notable repercusión en el deterioro de los indicadores sociales, lo que sitúa a São Paulo en una posición de retroceso.

#### **e) Bogotá (Colombia)**

bogotá, la capital de Colombia, es una expresión paradójica de la clasificación<sup>68</sup>. Se caracteriza por tener la estructura productiva más diversificada del país y contribuye con aproximadamente el 22% de la actividad económica nacional, porcentaje que registró una leve disminución entre 1990 y 2003. En este período, la economía de bogotá creció a una tasa media anual del 2,4%, por debajo del promedio nacional que alcanzó el 2,7%, y el PIB per cápita decreció a un promedio anual del 0,2%. Sin embargo, el PIB per cápita medio de la región ha estado siempre por encima del promedio nacional, aunque la ventaja cae del 63% en 1998 al 43% en 2003.

En el período 1990-2003 las mayores pérdidas han estado concentradas en los sectores manufacturero y de la construcción, que pasaron de representar un 22% y un 9% de la economía distrital en 1990 a solo un 16,6% y un 5,5%, respectivamente, en 2003. En cambio, el comercio tuvo un crecimiento acelerado al igual que otras actividades terciarias que, en conjunto, han llegado a contribuir con el 70% del total del PIB departamental. En

2003, el PIB industrial de Bogotá equivalía al 25% del PIB industrial del país, participación que ha venido disminuyendo paulatinamente.

El bajo dinamismo económico también se ha expresado en el marcado aumento de los indicadores de pobreza entre 1996 y 2000, que pasaron del 37,8% al 49,6%. Este resultado se presenta en forma simultánea a un mayor aumento de la pobreza a escala nacional y a una reducción de la pobreza por NBI en la ciudad.

## **F. Regiones características y algunas conclusiones**

Del análisis realizado se concluye que los territorios que están creciendo en América Latina, aunque no necesariamente desarrollándose, son los que han logrado una buena inserción en la economía mundial, ya sea por medio de recursos naturales, renovables o no renovables, de procesos exportadores asociados a la industrialización manufacturera mayormente liviana o de alguna industria más sofisticada –sobre todo en los casos del Brasil y México– o de centros metropolitanos articulados con la economía mundial mediante la provisión de servicios financieros, comerciales y turísticos.

En la mayor parte de estas situaciones ha primado la política de inserción internacional que cada país ha delineado y que ha constituido un marco de referencia objetivo para cada territorio. Esta política ha favorecido mucho a algunos territorios, al menos en cuanto al crecimiento, y ha afectado desfavorablemente a otros, según sus capacidades de inserción internacional. Las desviaciones a esta norma se explican por esfuerzos de gestión pública (local y territorial, según el caso), como en los territorios declinantes con buenos indicadores sociales, o por defectos, como en los territorios ganadores con malos resultados sociales.

Con el ánimo de resaltar la heterogeneidad de situaciones y de entender la importancia de identificar políticas diferenciadas, según las distintas características de los territorios, se puede realizar la siguiente tipificación de las distintas regiones:

Territorios ganadores con recursos naturales exportables. Son regiones mineras con características de economías de enclave y dudosa capacidad de articulación local y regiones agroexportadoras que han modernizado mucho una parte de su sector agrícola. Aquí se incluyen territorios que han potenciado recursos locales latentes, por lo general primarios, como el salmón, las flores y el turismo. En los territorios mineros, y también en los agroexportadores, continúa vigente la inquietud sobre la posibilidad de los distintos territorios y sectores de generar sinergias positivas (encadenamientos) con el resto del tejido económico local.

Territorios ganadores que han dinamizado de manera notoria el sector manufacturero, en particular la producción sobre la base de la maquila en México (Coahuila, Guanajuato) y el Brasil (Amazonas).

Territorios ganadores que albergan áreas metropolitanas, capitales financieras y de servicios (buenos Aires, brasilia).

Territorios perdedores de sólida base agropecuaria que han perdido o disminuido su capacidad competitiva (Risaralda, Colombia, con una fuerte base cafetera) y requieren de un nuevo impulso.

Territorios perdedores con una marcada desindustrialización (bío-bío, Chile, San Luis, Argentina, bogotá, Colombia) que, a causa de la apertura, no han logrado reconvertir sus economías. La deslocalización industrial que se observa en São Paulo representa una variante de este tipo de territorios.

Territorios perdedores que han reducido su capacidad competitiva debido al incremento de la inseguridad social, al deterioro ambiental y al surgimiento de polos alternativos (La Paz, bolivia, Guerrero, México).

Territorios perdedores con economías rurales de baja productividad y tradicionalmente pobres (Chocó, Colombia, Chiapas, México, Araucanía, Chile, beni, bolivia). Aquí, la cuestión esencial es el tipo de políticas, normalmente de carácter compensatorio, que se podrían identificar para producir algún efecto multiplicador sobre estos territorios excluidos con economías rezagadas. Probablemente se trate de medidas que comiencen por el fortalecimiento del capital humano y de la infraestructura.

Esta tipificación muestra la mayor complejidad y, por tanto, la dificultad que supone la identificación de políticas regionales diferenciadas para distintas situaciones, ya sea para mantener una determinada posición competitiva alcanzada o para incentivar procesos de crecimiento y desarrollo allí donde no han ocurrido.

En general, en ninguno de los casos de crecimiento exitoso se advierte una política explícita y deliberada de desarrollo regional orientada desde el Estado. Los territorios con crecimiento destacado no deben esta condición al fomento de políticas de desarrollo regional por parte del Estado. Tampoco parecen existir políticas explícitas de corrección de disparidades, de corte compensatorio territorial, que atiendan o se preocupen de las regiones más deprimidas. Por tanto, una conclusión central, que no deja de producir cierto grado de frustración, es que en las dos últimas décadas no parece haber en América Latina y el Caribe políticas explícitas de desarrollo regional promovidas desde los países.

Lo anterior no significa que no hayan existido políticas de crecimiento que promovieran la integración de ciertos territorios a la economía mundial y nacional, lo que explica el surgimiento de algunos grandes polos primario-exportadores como resultado de políticas regulatorias, financieras, comerciales y de inversión en infraestructura de corte nacional.

## Capítulo V

### **Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial**



En este capítulo se pone en evidencia la enorme brecha prevaleciente entre el mundo de la teoría del desarrollo económico local y la práctica concreta –institucional, política y financiera– de las acciones emprendidas por los Estados de América Latina y el Caribe en relación con las preocupaciones generadas por las disparidades económicas territoriales. Sobre la base de la idea de que las elaboraciones teóricas y las propuestas de políticas no deben continuar construyéndose a espaldas de estas prácticas y de sus repercusiones, el iLpES diseñó y llevó a cabo una investigación comparativa en 10 países sobre políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial en América Latina y el Caribe (véase el recuadro V.1).

Mientras que en el mundo de la teoría y de la producción académica, conceptos y paradigmas como el desarrollo endógeno, la competitividad territorial, la innovación y la sociedad del conocimiento han tenido un claro predominio y han sido elaborados y contruidos de la mano de la teoría del desarrollo económico local, la práctica política, institucional y financiera ha recibido su influencia solo de modo marginal. En el terreno de las políticas, el binomio descentralización/federalismo se ha impuesto como realidad mayor, diluyendo en algunos casos el amparo conceptual ofrecido por la teoría del desarrollo económico local, mezclándose con él en otros y sustituyéndolo en la mayoría <sup>69</sup>.

En la literatura especializada se oscila entre el empleo de los términos devolución y descentralización, conceptos que aluden al proceso de fortalecimiento político, institucional y económico de la escena local, dependiendo de si se da en países federales o unitarios.

Para esta investigación comparativa, realizada por el iLPes entre 2004 y 2007 en el marco del convenio con la gtz, se escogió un grupo de 10 países representativo de las diferentes regiones del continente y de sus diversas condiciones y características (de norte a sur: México, Honduras, el Salvador, Colombia, Ecuador, Perú, Brasil, Bolivia, Argentina y Chile). Los 10 estudios nacionales se realizaron sobre la base de una guía uniforme elaborada con recomendaciones metodológicas creadas por especialistas en estudios de caso en torno a la exploración de cinco dimensiones:

- a) La construcción del discurso político y de política económica, así como la generación de nuevas reglas de juego para el conjunto de la sociedad. se analiza si en los últimos 15 años ha habido un discurso favorable al desarrollo económico territorial, entendido como la capacidad de una sociedad local para formular propósitos colectivos de progreso material, equidad, justicia y sostenibilidad, y para movilizar los recursos locales endógenos necesarios para su obtención.
- b) el establecimiento del contraste entre el discurso y la práctica, sus posibles divergencias, vacíos y convergencias, sumado a la delimitación del universo de políticas públicas que

en cada país se relaciona con el desarrollo económico territorial y el conocimiento de su grado de articulación.

- c) La exploración del contraste entre el discurso y la práctica, que se enfoca en una preocupación estratégica para las políticas territoriales: observar con mayor detalle los sectores con prácticas políticas relevantes para el desarrollo económico territorial y conocer el grado de articulación y coordinación a nivel nacional, regional y local. se evalúa el nivel de articulación y coordinación y se hacen visibles las distintas arquitecturas organizacionales y financieras establecidas en los países para resolver la necesidad de garantizar una acción de políticas sectoriales nacionales coordinada a nivel territorial.
- d) La exploración complementaria, que consiste en identificar cómo cada política sectorial territorializa su acción. Ante la desaparición de la política regional (acción nacional para difundir el crecimiento y el desarrollo desde el centro hacia la periferia de cada país), numerosas políticas sectoriales siguieron recurriendo a distintas formas de agrupación espacial (regiones, territorios) de los espacios nacionales como estrategia de ejecución de políticas.
- e) La puesta en evidencia de los grados de autonomía y capacidad local de acción para el desarrollo económico y la identificación de casos y procesos de desarrollo económico territorial destacables en cada país.

En este documento se ha preferido utilizar un binomio para no diluir en un solo término las especificidades de dos tipos de realidades políticas diferentes y para insistir en que tanto en uno como en otro se registraron importantes cambios institucionales que fortalecieron la instancia local en las más diversas dimensiones de la vida social.

Más allá del error o del acierto que represente esta dilución, mezcla o sustitución, su existencia obliga a reconocer que, en cuanto a alcances y limitaciones, las políticas de desarrollo económico territorial deben estudiarse en forma integral, con las consecuencias simbólicas, institucionales, políticas y financieras desencadenadas a partir de la realidad creada por la preponderancia del binomio descentralización/federalismo.

En términos prácticos, la principal consecuencia es la poca concientización que existe, tanto en el discurso político como en la práctica institucional, acerca de la importancia de los problemas relacionados con las disparidades territoriales y la consiguiente inexistencia de estrategias destinadas a enfrentarlos. La principal implicación de esta realidad es la imposibilidad de continuar hablando de una política regional; en primer lugar, porque en la actualidad abarca apenas un pequeño fragmento de las políticas públicas relacionadas con el desarrollo territorial, y en segundo término, porque sus conceptos, estrategias y aplicaciones han cambiado.

Es necesario reconocer la existencia de una familia de políticas de desarrollo económico

territorial de la que forman parte, además del binomio descentralización/federalismo, las políticas de fomento productivo, ordenamiento territorial e innovación y desarrollo tecnológico con que perviven las tradicionales políticas urbana y regional. Hablar de familia supone reconocer la afinidad entre estas políticas y obliga a integrarlas en procesos globales de conocimiento y evaluación, además de exigir la búsqueda de fórmulas conceptuales y políticas que capitalicen su existencia, resuelvan las posibles contradicciones y las hagan funcionar de forma coherente y sinérgica. De allí surge la necesidad de referirse a políticas de desarrollo económico territorial a fin de promover la conveniencia de su existencia y de que bajo su título se incluyan y analicen las formas de llevarlas a cabo en diferentes momentos y espacios.

Este capítulo se divide en seis secciones. En la primera se da cuenta de la existencia de una familia de políticas territoriales y se describe brevemente su contenido. En la segunda se establece que las políticas de descentralización y de consolidación del federalismo han sido la principal plataforma doctrinaria, institucional y financiera mediante la cual se incubaron y evolucionaron las preocupaciones recientes por el desarrollo económico territorial en América Latina y el Caribe. El propósito no es hacer un balance del estado actual del federalismo o la descentralización, sino poner a este binomio bajo el escrutinio de las preocupaciones propias del desarrollo económico territorial. pese a que las políticas de federalismo y descentralización no coinciden ni se identifican con las de desarrollo económico local, han creado un nuevo contexto institucional, político y financiero y han logrado satisfacer, al menos en parte, algunas de sus más profundas aspiraciones, al tiempo que dieron lugar al surgimiento de nuevas preguntas, vacíos y cuellos de botella. En la tercera sección se examina la relación entre descentralización/federalismo y disparidades territoriales, estableciéndose que los primeros son una condición necesaria, pero insuficiente, para disminuir las segundas. En la cuarta se pone en evidencia la multiplicidad de actores públicos que intervienen en el desarrollo económico local y se derivan consecuencias en materia de políticas. En la quinta se muestra que, a pesar de la importancia de los esfuerzos realizados por medio de la descentralización y el federalismo, el interés nacional por los problemas territoriales no se ha agotado en ellos, sino que ha tenido significativas expresiones mediante la operación regionalizada de políticas públicas, tanto sectoriales como transversales (pobreza, medio ambiente). En la sexta sección se examina la forma en que las políticas sectoriales nacionales bajan a lo local y a lo territorial. En la séptima se analizan las condiciones institucionales y de política mediante las cuales lo local y lo territorial participan como agentes de su propio desarrollo. En la octava sección se destacan las principales conclusiones y se adelantan algunas propuestas de políticas que surgen de todo el capítulo.

Aunque en algunos países comienzan a emerger políticas de desarrollo económico territorial propiamente dichas, coherentes, articuladas y con un objetivo claro, aún no es posible hablar de una existencia generalizada. La práctica política e institucional ha ido construyendo un amplio universo de acciones sectoriales especializadas y si bien algunas tienen propósitos de transversalidad e integridad, en la práctica se desconocen las unas a las otras y actúan de forma dispersa. Junto a lo negativo de la desconexión, aparece lo positivo del creciente interés por el desarrollo económico territorial y se ofrece la posibilidad de

construir una intervención diferente y más eficaz.

La teoría del desarrollo económico local introdujo una innovación mayor que debe perdurar y consolidarse: la convicción de la necesidad del protagonismo local en la búsqueda del desarrollo. No obstante algunas ausencias y preocupaciones importantes, las disparidades no se siguieron acortando, las áreas clave de intervención (macroinfraestructura básica) e interlocución política (local-regional-nacional) se dejaron fuera y emergieron nuevas institucionalidades y preocupaciones afines (medio ambiente, pobreza, empleo). La acción colectiva contemporánea, que debe superar esta atomización y enfrentar los retos que han sido soslayados, requiere de la construcción de un campo conceptual y de política que la incentive y propicie. En tal sentido, conviene acoger una política de desarrollo económico territorial fundada en la necesidad de una respuesta original para el diseño específico que adopte en cada país pero universal a toda la región en cuanto a los desafíos que se plantea: coordinar y armonizar desde lo nacional la política pública regionalizada, lograr un trabajo mancomunado entre la nación, la región y lo local y promover acuerdos acerca del necesario e indispensable protagonismo de los territorios en la búsqueda de alternativas de desarrollo. Lo que se propone no es una receta, sino una reflexión desde lo nacional y en contacto permanente entre los pares de América Latina y el Caribe.

#### **A. El nuevo universo: la familia de las políticas territoriales**

En el capítulo 1 se afirmó que, a causa de la variedad y amplitud de las preocupaciones territoriales, más que a la fórmula de política regional empleada en el siglo XX, hoy se debe acudir a una familia de políticas territoriales que, además de la descentralización y el federalismo, incluya el desarrollo local y la competitividad territorial, el ordenamiento territorial (véase el recuadro V.2) y la regionalización de políticas transversales (ambiente, pobreza, ciencia y tecnología) y sectoriales (fomento productivo y desarrollo empresarial; véanse los recuadros V.3 y V.4).

Pese a la heterogeneidad y las diferencias entre las políticas, es legítimo agruparlas bajo esta denominación ya que todas enfrentan desafíos comunes: la necesidad de adoptar alguna forma de regionalización en sus fases de diseño y ejecución y el reto de trascender los límites de la especialización sectorial y funcional para obtener mejores resultados y conseguir formas de trabajo mancomunado con instituciones y particulares con inquietudes afines.

Massiris (2002) hace un balance de los últimos avances del ordenamiento territorial en América Latina y el Caribe a nivel conceptual, legal e institucional y, a pesar de su origen reciente, se refiere a su amplia y variada presencia en el universo institucional latinoamericano. Aunque el mayor énfasis dado a esta política se relaciona con su papel regulador en materia del uso sustentable, eficiente y racional de los recursos naturales, en algunas versiones nacionales ha recogido las banderas más tradicionales de las políticas regionales convencionales, como el desarrollo regional y urbano armónico y equilibrado.

La teoría, la institucionalidad y la práctica de políticas públicas elaboradas a partir de esta tradición constituyen un referente y un interlocutor obligado para el desarrollo económico local.

El recuento de conceptos de ordenamiento territorial realizado por Massaris (2002, págs. 9 y 10) evidencia su papel como intermediario para el logro de objetivos mayores, definidos de diversas maneras.

Según las definiciones, existen tres grandes variantes: a) en seis países, el ordenamiento territorial se concibe clara y directamente relacionado con el desarrollo (integral, sostenible, socioeconómico): “...a fin de adecuarlo a las políticas y objetivos de desarrollo general...” (Argentina), “...con la finalidad de promover el desarrollo sostenible del país...” (Bolivia), “...de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico...” (Colombia), “...para lograr el desarrollo sostenible...” (Honduras), “estrategia de desarrollo socioeconómico...” (México), “...objetivos fundamentales del desarrollo integral...” (República Bolivariana de Venezuela).

Otro de los referentes conceptuales e institucionales que apareció en los años precedentes es el de las políticas de fomento productivo, desarrollo empresarial y apoyo a las pymes, que surgieron como parte de la evolución general de las políticas industriales en América Latina y el Caribe a lo largo de los años noventa (véase el recuadro V.3). Como en el caso anterior, se trata de una tradición de política pública elaborada desde los gobiernos nacionales pero que, en algunos países más que en otros, ha ido desembocando en la búsqueda de estrategias locales y regionales, como medio para obtener intervenciones que integren de forma coherente, eficaz y eficiente las acciones particulares y especializadas. Independientemente de si poseen una perspectiva territorial, estas políticas y sus acciones se han constituido en un referente obligado de las iniciativas locales de desarrollo económico.

La preocupación y las inquietudes relacionadas con el hecho de que el crecimiento exportador regional no siempre se ha traducido en desarrollo han sido recogidas en diversos trabajos previos (CEPAL, 2004; véase el recuadro V.4) y refuerzan la idea de una indispensable articulación política e institucional entre lo local y lo nacional en el proceso de desarrollo. El protagonismo y la autonomía local son ingredientes indispensables pero insuficientes. Las acciones de política nacional en materia de financiamiento de las inversiones, regulación de la asociación público-privada para estas inversiones y encadenamientos productivos, no solo son parámetros básicos, sino también el contexto donde se puede generar, o impedir, un medio propicio para la distribución territorial más equitativa de las oportunidades de desarrollo económico.

Las reformas de los años ochenta y principios de los noventa tuvieron varias consecuencias en materia de política industrial: el estado se redujo, ostentó menos poder discrecional y actuó bajo restricciones más claras, con mayor transparencia. La presencia de poderosos ministerios de planificación disminuyó de manera significativa y esto dio lugar a una red de agencias especializadas con papeles específicos.

Sin embargo, a mediados de la década de 1990, y ante la ausencia de los resultados esperados de las reformas, emergió un nuevo tipo de política industrial que fue adoptada simultáneamente por un gran número de países, se anunciaron planes, programas y políticas explícitas de mediano plazo para el sector industrial y emergieron dos grandes paradigmas de políticas: de orientación a la demanda y estratégica.

El caso colombiano es una buena ilustración del primer enfoque, basado en un amplio diálogo público-privado mediante diferentes espacios de concertación orientados a identificar las cadenas productivas, los instrumentos de acción y la distribución de responsabilidades. En Bolivia, Costa Rica, el Ecuador, el Perú y la República Dominicana se registraron experiencias similares.

El del Brasil es un caso representativo del segundo enfoque ya que, tras haber seleccionado un pequeño conjunto de sectores objeto de la promoción, el gobierno central define y ejecuta su política por medio de una serie de agencias. La Argentina, México y la República Bolivariana de Venezuela también pueden incluirse en este grupo.

En la actualidad, las políticas de desarrollo productivo cubren un conjunto muy diverso de elementos: comercio, inversión, ciencia y tecnología, micro, pequeñas y medianas empresas, capacitación y desarrollo regional. Este cambio se acompañó de una transformación en el área de investigación y desarrollo tecnológico plasmada en reformas institucionales que tendieron a formalizar el sistema de ciencia y tecnología, a identificar programas de acuerdo con sus funciones específicas, a aplicar un enfoque participativo y a separar la ejecución, la programación y la promoción.

La evaluación de estas políticas requiere de información sistemática. No obstante, el escaso volumen de recursos que se les ha dedicado es una clara expresión de la escasa fuerza de las políticas de desarrollo productivo. Los créditos otorgados por los bancos públicos de desarrollo, como porcentaje del PIB, alcanzan un 2,8% en el Brasil, un 1,4% en Colombia, un 6,5% en Costa Rica, un 3,7% en México y un 1% en el Perú. En estas condiciones, solo Costa Rica aparece con un esfuerzo relativo semejante al de República de Corea (6,7%).

El entorno macroeconómico ha condicionado e incidido en el curso del desarrollo productivo latinoamericano más reciente. La suavización del ciclo económico contribuirá a estabilizar tanto las perspectivas de los agentes como sus proyecciones de inversión. Es esencial elaborar instrumentos financieros para la gestión de riesgos, reducir los costos de intermediación, financiar proyectos de inversión a largo plazo, mejorar los mecanismos regulatorios que inciden sobre las diferentes modalidades de asociación público-privada y la movilización de recursos por parte de estos mecanismos y construir una plataforma institucional que integre los objetivos ambientales al conjunto de las políticas económicas y sectoriales.

En términos de objetivos más específicos, se recomienda incentivar las exportaciones para

contribuir al sostenimiento de la demanda de importaciones, indispensables para el desarrollo productivo de cada país, además de procurar aumentar la complejidad de su contenido tecnológico para potenciar efectos estructurales positivos, diversificar su composición y destinos e incrementar el valor y los conocimientos agregados por ellas incorporados.

Para lograr la consistencia con estos objetivos, las políticas de fomento exportador deben constituirse en estrategias de mediano y largo plazo. el desarrollo integral de la política comercial y de desarrollo productivo es fundamental para alcanzar en forma simultánea el éxito exportador y la dinamización del conjunto de la economía.

Estas interacciones deben promoverse en todos los niveles, pero es en el ámbito local y en el desarrollo de conglomerados productivos donde hay más probabilidades de que se produzcan sinergias positivas como resultado de estas medidas coordinadas”. estas líneas de acción horizontal (conglomerados, pymes, inserción internacional) pueden y deben complementarse con políticas más selectivas, como la creación de nuevos sectores que incorporen más cantidad de conocimiento y produzcan mayor valor agregado.

Finalmente, el alto grado de heterogeneidad de la estructura productiva de estos países sugiere una aproximación diferenciada de apoyos e incentivos en torno a tres grandes tipos de estrategia pública: inclusión, modernización y densificación. mientras que la primera pretende facilitar el tránsito de empresas del sector informal al formal, la segunda se orienta hacia conglomerados productivos para mejorar los encadenamientos y la asociación entre pequeñas, medianas y grandes empresas y fortalecer estructuras productivas locales, y la tercera apunta a incorporar más conocimientos al tejido productivo nacional.

Un panorama semejante se observa cuando se revisan, a partir de 10 estudios nacionales, las dinámicas de descentralización y pobreza en América Latina y el Caribe (Cetrángolo, 2007<sup>a</sup>, págs. 31-35), identificándose un amplio conjunto de programas nacionales de combate a la pobreza que cumplen funciones propias o descentralizadas, programas locales que tienen cometidos propios o nacionales y programas integrales a cargo de gobiernos centrales o locales. Al igual que en las políticas de desarrollo productivo, surge la necesidad de examinar las relaciones y acciones de coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

Finalmente, los 10 estudios del iLpES sobre políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial (véase el cuadro V.1) muestran que existen diversas políticas de desarrollo regional y urbano que constituyen un componente esencial de la familia de políticas territoriales. Este balance indicativo, no exhaustivo, refleja la importancia que vuelven a adquirir las políticas de desarrollo regional emprendidas desde los Estados nacionales y la mezcla con políticas sociales (pobreza en Honduras), de descentralización (perú) y de ordenamiento y desarrollo territorial (El Salvador).

Como se ha visto, las preocupaciones contemporáneas por el desarrollo territorial en América Latina y el Caribe abarcan un amplio campo teórico, conceptual y de institucionalidad y políticas públicas. Las fronteras entre los distintos segmentos son difíciles de establecer y en algunos casos son más arbitrarias que reales. Su evolución reciente ha estado marcada por la simultaneidad de la atomización y el desarrollo. El conjunto comparte preocupaciones básicas y sirve de punto de partida para la generación de sinergias y articulaciones. La política regional y urbana del siglo XXI se debe elaborar teniendo en cuenta el nuevo universo de políticas territoriales.

Estrategias de desarrollo promovidas desde los Estados nacionales hacia los territorios. Conjunto de criterios, estrategias y herramientas de intervención pública utilizados por el gobierno central con el propósito de corregir brechas de desarrollo entre las diferentes jurisdicciones de un mismo territorio nacional o dar respuestas a los problemas específicos de ciertas regiones.

México Oficina de la Presidencia para la planificación estratégica y el desarrollo regional Sistema Nacional de Planeación para el Desarrollo Regional implementado durante el gobierno de Fox (2000-2006).

Establece cinco mesorregiones que abarcan los 31 estados federados y el Distrito Federal. Las secretarías del gobierno federal utilizan recortes territoriales diferentes a los de la oficina de la Presidencia para acercar sus políticas a los territorios (González, 2006, pág. 85).

“Es por ello que cualquiera sea el papel que en cada caso juegan los gobiernos locales, no debe subestimarse la necesidad de contar con instancias compensadoras y coordinadoras desde los gobiernos centrales. En varios de los casos estudiados se ha detectado la existencia de importantes iniciativas en este sentido. Es sabido que se trata de intentos que suelen chocar con dificultades de variado tipo, no obstante, la articulación de los programas es un aspecto que asegura el uso eficiente de recursos escasos con el mayor impacto sobre la equidad” (Cetrángolo, 2007<sup>a</sup>, pág. 40).

### **Colombia Departamento Nacional de Planeación (DNP) -Sistema Nacional de Planeación (SNP).**

El DnP coordina el sistema de políticas nacionales sectoriales con las organizaciones de la administración pública que tienen presencia en los niveles intermedios y locales. el snP tiene como objetivo consolidar los planes de desarrollo económico y social sobre la base de procesos de planeación participativa en cada uno de los niveles de gobierno (caicedo, 2006, pág. 103).

### **Honduras Comisionado Presidencial para la Reducción de la Pobreza –Estrategia para la reducción de la pobreza.**

La figura del comisionado Presidencial se crea en 2006 con rango de ministro con el



propósito de mejorar la gestión de los fondos destinados a la estrategia para la reducción de la pobreza y derivar fondos por medio de las municipalidades (García, 2006, pág. 63).

### **Brasil Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR) implementada durante el primer gobierno de Lula (2003-2006).**

La PnDR abarca todo el país y, aunque prioriza las mesorregiones, reconoce múltiples escalas regionales. Las políticas cuentan con el respaldo de cuatro institucionalidades territoriales: el ministerio de integración por medio de los Foros de mesorregiones, el ministerio de Desarrollo Agrario por medio de los consejos territoriales sustentables, el ministerio de Desarrollo social por medio de consorcios para la seguridad alimentaria y el ministerio de ciudades por medio de consejos de ciudades (Vieira, 2006, pág. 14).

### **Chile**

Estrategia para el desarrollo regional implementada durante el gobierno de Lagos (2000-2006). Programa de mejoramiento de la Gestión territorial integrada y suscripción de contratos (convenios, acuerdos marco) entre las regiones y los sectores para planificar inversiones (Rufián, 2006, págs. 21 y 22).

### **Argentina**

Inexistencia de una estrategia nacional. en el marco de un sistema federal de gobierno, existen procesos en los cuales el ministerio de la Producción, por medio de las agencias de desarrollo productivo, el ministerio de Desarrollo social, por medio de los consejos consultivos, y el ministerio de trabajo por medio de los acuerdos territoriales, crean instancias locales con representación de los distintos sectores (costamagna, 2006, pág. 20).

### **Perú**

Consejo nacional de Descentralización - Plan de Descentralización. Establecido durante el gobierno de Toledo (2001-2006), se plantea como objetivo general "sentar las bases estructurales del proceso de descentralización, poniendo en marcha una estrategia territorial de desarrollo nacional que se nutra de iniciativas locales y regionales" (santillana, 2006, pág. 38).

Iniciativas de desarrollo desde los gobiernos locales (o intermedios) que buscan la activación de sus economías, la recomposición, la inserción internacional y la transformación.

### **Brasil**

Destaca el estado de Rio Grande do Sul con los consejos regionales de desarrollo económico y social (coReDes), que tienen como objetivo promover el desarrollo regional sustentable. sus acciones se articulan hacia arriba, respetando los recortes territoriales de

mesorregiones establecidas por el gobierno federal, y hacia abajo, con los consejos municipales de Desarrollo económico y social (comuDes) (Vieira, 2006, pág. 47).

### **El Salvador**

Los municipios han evolucionado en temas de desarrollo local referidos a capacidad financiera, calidad de gestión, participación ciudadana y asociatividad municipal. Por medio de los fondos de contrapartida para el desarrollo local, que comenzaron a funcionar en 1998, participan el gobierno local, la población organizada y las empresas. sus proyectos se vinculan a infraestructura, servicios, medio ambiente y saneamiento (Quiteño y Vega, 2006, págs. 142-147).

**Bolivia** con apoyo de la cooperación internacional (suiza y Canadá), desde 2003 se ha elaborado una propuesta de creación de una unidad técnica dentro de los gobiernos municipales (unidad de Promoción económica municipal-uPem) como herramienta de apoyo a la gestión del desarrollo productivo de los municipios (muñoz, 2006, pág. 122).

### **El ordenamiento territorial como estrategia nacional de desarrollo**

#### **El Salvador**

Desde 2001 se empieza a elaborar el Plan nacional de ordenamiento y Desarrollo territorial con el objetivo de mejorar la competitividad y sostenibilidad del territorio y para ello se definen tres regiones: centro-occidental, norte y oriental. el componente más importante del plan es la infraestructura, sobre todo la vial, considerada fundamental para la construcción del país, con la articulación de numerosas ciudades, la integración de las más aisladas y la desconcentración de la capital a fin de construir un país-red (Quiteño y Vega, 2006, pág. 126).

Fuente: elaboración propia sobre la base de los autores citados.

### **B. Descentralización/federalismo: plataformas y paradigmas de las preocupaciones territoriales**

Las respuestas políticas e institucionales a las preocupaciones territoriales han tenido un desarrollo plural y diverso. No obstante, el binomio descentralización/federalismo ha sido crucial y constituye la plataforma y el paradigma alrededor del cual tienden a organizarse todos los demás y se hacen comprensibles los desafíos del conjunto.

Varias razones justifican el reconocimiento de su importancia estratégica: en primer lugar, los cambios desencadenados en torno a estos procesos han transformado las reglas del funcionamiento político fundamental de los países, replanteando las relaciones entre los niveles territoriales del Estado, modificando sus formas de funcionamiento financiero y desencadenando muchos otros procesos, algunos no previstos pero igualmente

trascendentales; en segundo lugar, estas búsquedas han tenido expresiones muy concretas y específicas que van más allá del discurso y ponen en evidencia su significado, como la continuidad en el tiempo y la magnitud de los recursos públicos comprometidos.

El efecto profundo de la descentralización y el federalismo sobre las reglas de juego de los sistemas políticos se aprecia en el cambio radical del carácter político de los gobernantes locales que, en un lapso de 25 años, pasaron de ser principalmente designados por los poderes nacionales a ser elegidos, en la mayor parte, por sus propios conciudadanos (véase el gráfico V.1).

Otra expresión concreta es la tendencia generalizada al aumento de la participación de los gobiernos subnacionales en la ejecución del gasto público en la mayoría de los sectores y a una descentralización del gasto social (iLpES, 2004, pág. 57). En tanto hecho político y fiscal, la importancia del binomio descentralización/federalismo varía de un país a otro. Por una parte, existe una participación relativa muy diferente de los gobiernos elegidos por consejos no hay alcaldes o son designados nacionales en la recaudación de ingresos y en la ejecución del gasto público (véanse los gráficos V.2 y V.3) y por otra, según se trate de países federales o unitarios, es también muy distinto el balance entre niveles intermedios y locales. En la Argentina, el Brasil y México, la importancia política y fiscal de los gobiernos del nivel intermedio (provincias y estados) es muy significativa y se refleja en la participación de los ingresos generados por estos niveles, que alcanzó un 40,3% en la Argentina en 2000, un 26,5% en el Brasil en 1998 y un 18,1% en México en 2000. Esta situación contrasta con la de los demás países, incluida la República Bolivariana de Venezuela en cuya organización federal los gobiernos del nivel intermedio tienen menor peso relativo por razones políticas y fiscales (iLpES, 2004, pág. 58).

El binomio descentralización/federalismo constituye entonces la principal realidad política e institucional en relación a cómo se ha asumido el desarrollo territorial en América Latina. Lo significativo en la región ha sido tanto la forma cómo se entiende como el modo de intervención. Además, la articulación de la descentralización y el federalismo con los desafíos del desarrollo económico local se entiende de forma distinta en cada país y la ponderación de sus componentes económico y político ha variado a lo largo del tiempo, como se muestra a continuación.

En la mayor parte de los países, las preocupaciones territoriales se abordan mediante el filtro del binomio federalismo/descentralización, incluso en el Brasil y México, donde aparecen elementos adicionales. Mientras que en el primer caso preocupa la persistencia de las brechas de desarrollo entre las grandes regiones del norte y del sur, en el segundo se observa una permanente inquietud por el grado de concentración del poder económico en el Distrito Federal.

En esta aproximación predominante, el binomio descentralización/ federalismo aparece

como una estrategia para mejorar el funcionamiento del Estado, promover la participación ciudadana y fortalecer la democracia. Como una de las consecuencias más esperadas de todo lo anterior, en general se prevé un mejoramiento de la calidad y un aumento de la cantidad de infraestructura básica local, así como una mejora de las condiciones de vida de la población, que deberían propiciar el desarrollo económico.

No obstante, no en todos los países se ve a la descentralización como un factor del desarrollo económico local, sino que ambas se consideran dimensiones paralelas que podrían o no converger y complementarse (Chile, el Ecuador). La descentralización aparece como condición necesaria, aunque insuficiente, para alcanzar los objetivos del desarrollo económico local. Con el tiempo, estas dimensiones empezarían a encontrarse y a retroalimentarse sin perder su singularidad (Chile, Colombia, El Salvador).

En las últimas décadas, el principal foco regional de estos procesos de descentralización/federalismo ha sido el municipio, que ha adquirido identidad política propia y se ha convertido en un gestor muy importante del gasto social y de la provisión de infraestructura básica (véase el cuadro V.3). Además, uno de los grandes logros de la descentralización y del federalismo es haber acompañado la conformación de un mayor gasto social permanente que contribuyó a mejorar las condiciones de vida y a estabilizar el compromiso público en este tema. Sin embargo, las condiciones de autonomía relativa y protagonismo creciente así creadas han tenido un impacto muy diferente sobre la reducción de las brechas sociales territoriales.

**Argentina** en 1983, el gobierno nacional inicia el proceso de descentralización de algunos servicios como educación y salud. La descentralización del gasto hacia las provincias se realizó sin una descentralización de recursos de igual magnitud (costamagna, 2006, pág. 41).

**Bolivia** La Ley de descentralización administrativa de 1995 establece las atribuciones del prefecto del Departamento y entre ellas incluye las referidas a la formulación y ejecución de proyectos de inversión pública, la gestión de créditos para inversión y la promoción de la inversión privada. el instrumento financiero de la descentralización ha sido la Política nacional de compensación, que establece los parámetros de acceso de los gobiernos municipales y las prefecturas a los recursos de los Fondos (productivo, social y de desarrollo regional). Los gobiernos departamentales y municipales son responsables de ejecutar proyectos u obras de índole departamental o local en el marco de los principios de subsidiariedad y concurrencia (muñoz, 2006, pág. 44).

**Brasil** Desde 1989, la preocupación gira en torno a las regiones. Durante el gobierno de Collor (1989-1992) se formulan políticas para regiones específicas y con Cardoso (1996-2003) reaparece lo regional por medio de programas como Comunidad Activa, donde se buscaba promocionar el desarrollo local mediante el diagnóstico de las potencialidades, la capacitación y la organización de los distintos actores sociales. en el primer gobierno de

Lula (2003-2006) se hace especial hincapié en la prioridad de las políticas regionales, adoptándose un esquema de mesorregiones para acercar políticas de desarrollo a los territorios (Vieira, 2006, págs. 14 y 15).

**Colombia** con el Plan nacional 1990-1994 se fortaleció el proceso de descentralización a fin de que tanto el gobierno central como los entes territoriales puedan funcionar con más eficacia y se logre un desarrollo económico y social sostenido. Los siguientes planes también consideran la descentralización como pilar fundamental para alcanzar la autonomía territorial y fortalecer la democracia y la participación de la sociedad civil (caicedo, 2006, págs. 26-28).

**Chile** Hasta antes de 2000 existen dos discursos y políticas paralelas: el desarrollo económico y el desarrollo territorial y la descentralización. Los avances en materia de descentralización se han asegurado en torno a la reforma, la modernización del estado y el mejoramiento de la gestión gubernamental, dejando en un segundo plano el traspaso de autonomía y poder a instituciones que fueron creadas para el desarrollo de los territorios. La descentralización parece limitarse a lo fiscal, a la buena administración de los recursos transferidos, a la modernización administrativa y a la adecuada prestación de servicios públicos (Rufián, 2006, págs. 7 y 8). en el gobierno de Lagos (2000-2005) se genera una nueva concepción en la que convergen la política de desarrollo económico y la descentralización. “Poner en práctica la idea de desarrollo endógeno conlleva el reconocimiento de la diversidad de nuestras regiones y de las sociedades que en ellas se han consolidado, reconocer las potencialidades y ventajas permite desarrollar una sociedad más justa – ministra de Planificación” (Rufián, 2006, págs. 20 y 21).

**Ecuador** “La descentralización del estado consiste en la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función ejecutiva hacia los Gobiernos seccionales Autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales” (artículo 3 de la Ley no. 27, 1997). esta ley prevé la posibilidad de una mayor participación del sector privado y de los organismos seccionales en la formulación y ejecución de políticas e instrumentos de fomento productivo. sin embargo, la participación de los gobiernos locales siguió restringida a lo que tradicionalmente fueron sus competencias y niveles de intervención (Abdo, 2006, pág. 52).

**El Salvador** La descentralización del estado es vista desde 1991 como mecanismo para lograr una mayor eficiencia y como medio para consolidar la democracia. en los últimos años, una evolución del concepto identifica a la descentralización como medio para potenciar lo local (Quiteño y Vega, 2006, pág. 22). en 1999, la secretaría técnica de la Presidencia elaboró un documento que contiene las disposiciones fundamentales para la modernización de las instituciones de gobierno y establece, entre otros puntos: “las competencias y servicios que de acuerdo al ordenamiento jurídico correspondiente pertenezcan a la vida local, se transfieren a las municipalidades cuando éstas estén

dispuestas a recibirlas, garantizando que se cumplirán o prestarán en iguales o mejores condiciones que las actuales” (ibídem, 2006:43). con esta política se reafirmó la descentralización como elemento que permite que servicios de calidad lleguen a tiempo a la población, fortaleciendo capacidades locales.

**Honduras** A partir de 1993 se fijaron compromisos en torno a la descentralización: fortalecimiento de la autonomía municipal, descentralización, financiamiento municipal, capacitación y asistencia, participación ciudadana, ordenamiento territorial y liderazgo local. en 2001, la Asociación de municipios de Honduras (AmHon) propuso e impulsó políticas y acciones para el proceso de descentralización y desarrollo local que se condensan en el Pacto nacional por la Descentralización y el Desarrollo Local que se negoció con los candidatos presidenciales en la campaña electoral de 2005. sus objetivos son: descentralizar los servicios públicos y el aparato fiscal, fortalecer y mejorar las capacidades de gestión municipal y consolidar la democracia y la gobernabilidad en el ámbito local (García, 2006, págs. 51-53).

**México** La política de descentralización prevé la desconcentración territorial y el reordenamiento de la economía nacional, la descentralización de funciones y de recursos entre niveles de gobierno y la ampliación de la participación popular en la definición de políticas y programas. Los objetivos y las líneas de acción son: modificar la inercia del crecimiento de la ciudad de México, promover la incorporación de otras regiones al desarrollo nacional y movilizar la participación de la comunidad en el desarrollo regional (González, 2006, pág. 8).

**Perú** en 2002, se establecen los objetivos de la Ley de bases de la Descentralización mediante la cual se regula la conformación de regiones y municipalidades, se fijan competencias en los tres niveles de gobierno y se regulan las relaciones del gobierno en sus distintos niveles. entre sus objetivos se enumeran: desarrollo económico autosostenido, cobertura y abastecimiento de servicios sociales básicos, infraestructura social y económica, redistribución equitativa de recursos y potenciación del financiamiento regional y local (santillana, 2006, pág. 6).

Las disparidades económicas territoriales no han disminuido (véase el capítulo ii), incluso pese a que en algunos casos el diseño de las transferencias fiscales intergubernamentales tiene un sentido territorial compensatorio. En México, donde el sistema de transferencias fiscales es compensatorio, “no ha sido suficiente para que los estados más pobres puedan registrar tasas de crecimiento económico más elevadas que las de los ricos” (Gamboa y Messmacher, 2002, págs. 27-31). En Colombia, la descentralización de servicios básicos, como la educación, no tiene necesariamente, en términos de cobertura y calidad, un efecto territorial redistributivo: “los años que tienden a estar más asociados con un régimen centralizado registran menores tasas de crecimiento en escuelas (...); sin embargo,

durante los años de régimen centralizado se dio una mayor reducción en las inequidades en instituciones educativas” (Bonet, 2006, pág. 125).

Además, la generación de recursos fiscales propios en Colombia también es fuente de desequilibrios crecientes debido a las grandes diferencias en la capacidad económica y de tributación de los territorios (Barón y Meisel, 2004, pág. 175). Se puede decir que este es un resultado esperable: el componente de autonomía fiscal de la política de descentralización aplicada en Colombia ha estimulado la generación de recursos propios por parte de aquellos territorios que cuentan con las condiciones básicas y con las estructuras económicas apropiadas para hacerlo. No obstante, al tiempo que tiene efectos positivos y deseables sobre el desempeño económico general, este aspecto de la política produce una acentuación de las disparidades pues pone en movimiento fuerzas y recursos locales que seguramente no se movilizarían en un estado de centralismo y subordinación fiscal como el que regía antes de las reformas descentralizadoras.

Los casos nacionales examinados no permiten establecer generalizaciones ni extraer patrones de comportamiento válidos para toda la región. Las motivaciones básicas de la descentralización han sido diversas (fiscales, políticas, sectoriales), surgieron en diferentes momentos y apelaron a diseños fiscales variados (Cetrángolo, 2007a). Aunque se reconoce el perfil del nuevo municipio latinoamericano como gestor social, es bastante menos conocida la imposibilidad de establecer una equivalencia entre descentralización/federalismo y atenuación de las disparidades económicas territoriales.

Se trata de un tema poco explorado pero de trascendental importancia para definir el curso futuro de las políticas de desarrollo económico territorial. Estos resultados ponen de manifiesto algo que hace 10 años no era tan obvio como puede parecer hoy: la descentralización no es una política que necesariamente garantice la disminución de las disparidades económicas territoriales; es condición necesaria, pero insuficiente, para igualar las posibilidades de aprovechamiento de las oportunidades del desarrollo económico.

Así como desde el punto de vista sectorial la tendencia predominante en el continente ha sido dar al municipio un perfil de gestor social, en lo territorial ha primado la delegación de funciones y poderes, sobre todo hacia los municipios y, en el caso de algunos países federales, hacia una combinación de municipios y gobiernos intermedios (estados o provincias).

En términos de repartición de competencias públicas para la promoción del desarrollo económico local en América Latina y el Caribe la situación más común es la de responsabilidades compartidas, sin un marco preciso de elaboración de acuerdos intergubernamentales para su ejecución.

Las áreas de política pública que forman parte de las dimensiones asociadas con la promoción del desarrollo económico territorial y de la familia de políticas territoriales

contemplan actividades de infraestructura básica (vías, comunicaciones, energía), ordenamiento territorial, fomento productivo (investigación y desarrollo tecnológico, capacitación y empleo, asociatividad, financiamiento, concertación público-privada, sistemas de información productiva), desarrollo de cadenas productivas, política de turismo, promoción de exportaciones, atracción de inversiones, mejoramiento de la competitividad, agua potable y saneamiento, educación y salud y vivienda. El tipo de participación que las tres instancias territoriales (nacional, intermedia y local) tienen en cada una de estas actividades se compone de funciones de planeación, financiamiento y operación.

Se pueden identificar rasgos predominantes y especificidades por país. por lo general, los distintos niveles territoriales de gobierno comparten las diferentes funciones relacionadas con la promoción del desarrollo económico territorial. Este diseño legal y constitucional parece tener varias ventajas. En primera instancia, constituye un reconocimiento político e institucional de la amplitud de las responsabilidades y representa un llamado y una apertura a la posibilidad de cooperación entre los distintos niveles de gobierno. En efecto, en seis de las diez áreas de intervención estudiadas (infraestructura económica básica, desarrollo de cadenas productivas, promoción de exportaciones, atracción de inversiones, mejoramiento de la competitividad y educación), la figura predominante es la de competencias compartidas. En tres de ellas (ordenamiento y uso del suelo, fomento productivo y vivienda) opera un esquema mixto de competencias compartidas y algunas funciones específicas con competencia estrictamente local. Solo en el área de agua potable y saneamiento las competencias son principalmente locales.

De acuerdo con lo anterior, en los hechos se registra un protagonismo compartido de lo local y lo territorial en la promoción del desarrollo económico. El desarrollo endógeno de los territorios debe seguir siendo el referente central del desarrollo económico territorial. No obstante, la búsqueda debe realizarse tomando plena conciencia de la importancia de este escenario de “destinos cruzados”. La dimensión de las relaciones intergubernamentales para la promoción del desarrollo económico emerge entonces como un aspecto que merece ser explorado para dar lugar a propuestas y políticas de conveniencia colectiva.

### **C. La presencia nacional en el desarrollo económico local**

Mientras en la teoría se discute si es pertinente la presencia de los Estados nacionales en la promoción del desarrollo territorial, en la práctica son agentes activos. Más aún, de los tres niveles territoriales, la nación cuenta con la mayor cantidad de competencias autónomas en los diferentes dominios. Esta presencia y protagonismo nacional se ratifica en la densidad institucional de las acciones para el desarrollo económico territorial que se ejercen desde los gobiernos centrales.

De hecho, el interés nacional por la promoción del desarrollo económico territorial no se restringió en los últimos 15 años a las políticas de descentralización/federalismo, sino que abarcó muchos otros ámbitos. Hoy resulta estimulante e interesante constatar la existencia



de una densidad institucional muy alta relacionada con estos temas. Este interés nacional se refleja en que por lo menos cinco ministerios de cada país poseen entidades que trabajan en la promoción de aspectos específicos del desarrollo económico territorial: entre 10 y 12 ministerios en Chile, Colombia y El Salvador, entre 6 y 9 en Bolivia, el Ecuador y el Perú, y entre 4 y 5 en la Argentina, el Brasil, Honduras y México.

La relevancia de este esfuerzo y de sus efectos positivos hacen surgir un nuevo desafío: la coordinación intersectorial a nivel nacional para el desarrollo económico territorial. La identificación de las estrategias institucionales de coordinación intersectorial más importantes permite iniciar un debate necesario acerca de su funcionamiento y de sus efectos (véase el cuadro V.4)<sup>74</sup>. independientemente del carácter preliminar de esta evaluación, resulta evidente la importancia del convencimiento acerca de la necesidad de una mejor coordinación intersectorial nacional para el logro de mejores resultados en materia de desarrollo económico territorial.

Recientemente se han iniciado trabajos acerca de las mejores prácticas y la importancia de la coordinación como dimensión relevante de la construcción institucional (Ramírez, 2007).

País e institución coordinadora

**Colombia: Departamento Nacional de Planeación (DNP).**

Esta institución coordina acciones en forma horizontal con las principales organizaciones públicas a nivel nacional. Cuenta con dos herramientas de apoyo: el sistema nacional de inversión Pública (sniP), que tiene a su cargo preparar, programar, ejecutar, monitorear y evaluar proyectos públicos de inversión, y el sistema nacional de Planeación (snP), que tiene por objetivo consolidar procesos de planeación participativa en todos los niveles de estado.

**Chile:** no existe una institución coordinadora, pero sí hay instancias de articulación relacionadas con cada sector (como el comité nacional de desarrollo productivo que es la unidad coordinadora nacional de ese sector) (Rufián, 2006, pág. 78).

**Ecuador: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).**

Organismo técnico que depende de la Presidencia de la República y es responsable de la planificación nacional. Entre otras atribuciones, coordina la integración participativa de las unidades de planificación.

**El Salvador: Secretaría Técnica de la Presidencia (STP).**

instancia donde se definen muchas de las líneas de trabajo que deben ejecutar otras instituciones de gobierno. Entre sus funciones principales está la de coordinar las políticas de gobierno a cargo de las instituciones oficiales autónomas (Quiteño y Vega, 2006, pág. 71).

**México: Oficina de la Presidencia para la planificación estratégica y el desarrollo regional.**

Durante el gobierno de Fox (2000-2006) se estableció una propuesta de articulación de acciones sectoriales y territoriales, se creó el sistema nacional de Planeación para el Desarrollo Regional, se fundó la oficina para la planificación estratégica y el desarrollo regional (dependiente de la Presidencia de la República) y se dividió el país en cinco mesorregiones. Esta propuesta convivió con las de las distintas secretarías, que cuentan con instancias para relacionarse entre sí y con otros niveles de gobierno.

1. La secretaría de Hacienda y crédito Público establece relaciones verticales y jerárquicas con el resto de las dependencias. Somete a consideración de la Presidencia propuestas de política en materia fiscal, de gasto público, de precios y tarifas y de bienes del sector público, así como el plan de desarrollo y los programas sectoriales, regionales y especiales. Por medio de la unidad de coordinación con entidades federativas se formula la política de coordinación fiscal, participaciones federales y políticas de deuda pública; a través de la unidad de ingresos se propone la política de ingresos y de estímulos fiscales; y mediante la unidad de Desempeño el carácter de la planeación sigue siendo muy centralizado y responde más a la necesidad de obtener resultados macro y sectoriales, mediante la coordinación de diferentes autoridades e instancias

responsables. en ocasiones se produce una superposición de funciones entre organismos públicos con igual poder de decisión que interfieren unos con otros o duplican sus tareas (Caicedo, 2006, pág. 106).

La coordinación entre las instituciones es casi nula: las que trabajan en el fortalecimiento de las organizaciones municipales no coordinan con las vinculadas al fomento de la micro, pequeña y mediana empresa (Quiteño y Vega, 2006, pág. 146).

La oficina de la Presidencia para la planificación estratégica y el desarrollo regional no cuenta con los recursos necesarios. A más de un año de funcionamiento, la única mesorregión donde los avances se hacen evidentes es el centro del país. Las secretarías de gobierno federal no han mostrado gran interés ni disposición para participar en la implementación de proyectos de desarrollo mesorregionales (González, 2006, págs. 85).

País e institución coordinadora

Inversiones se administra la cartera de programas y proyectos de inversión. La unidad de política y control presupuestario expide normas y metodologías a las que estarán sujetos los niveles sectorial, institucional y regional.

2. Las otras secretarías de gobierno establecen relaciones horizontales entre sí: la sedesol (secretaría de Desarrollo social), por medio de las unidades de coordinación de delegaciones y de coordinación sectorial y general de microrregiones, coordina autorizaciones de acciones e inversiones convenidas con gobiernos locales y municipales; la se (secretaría de economía) establece relaciones con gobiernos estatales, municipales y dependencias federales por medio de sus direcciones generales; la semarnat (secretaría de medio Ambiente y Recursos naturales) diseña y promueve planes y acuerdos a nivel nacional a través de la subsecretaría de Planeación y Política Ambiental y establece relaciones con los gobiernos estatales y municipales por medio de la coordinación general de delegaciones y coordinaciones regionales; la secretaría de comunicaciones y transporte orienta, a través de sus centros sct, las políticas sectoriales con gobiernos estatales y municipales (González, 2006, págs. 75 y 76).

**Brasil: Cámaras de políticas de la Casa Civil y el Plan Plurianual.** Las cámaras sectoriales de la casa civil de la Presidencia de la República promueven la articulación horizontal de las políticas sectoriales. La cámara de Políticas de integración nacional acompaña al programa de mesorregiones del ministerio de integración nacional. El Plan Plurianual es el instrumento organizador y articulador de las políticas públicas federales.

**Perú: Consejo Nacional de Descentralización.** organismo dependiente de la Presidencia del consejo de ministros. su misión es sentar las bases del proceso de descentralización, poniendo en marcha una estrategia territorial del Desarrollo nacional que se nutre de las iniciativas locales y regionales y las articula en torno a grandes objetivos de desarrollo.

**Honduras: Secretaría de Gobernación y Justicia.** el sector público y sus acciones deben estar coordinados por la secretaría de Gobernación y Justicia, el Fondo Hondureño de inversión social, el Programa de Asignación Familiar, el Programa nacional de Desarrollo Rural sostenible y la AmHon (Asociación de municipios de Honduras).

**Bolivia: Foro Boliviano de Competitividad.**

espacio público-privado de concertación de políticas relacionadas con productividad y competitividad.

Desempeño

Pese a los esfuerzos de las cámaras, las políticas sectoriales se siguen pensando y ejecutando con criterios e indicadores propios, relacionados con sus áreas temáticas, sin coordinación entre las distintas políticas sectoriales. Las indefiniciones de la constitución nacional y la complejidad de las relaciones políticas no permiten conferir al Plan Plurianual un estatus para garantizar la consistencia de acciones públicas en todas las esferas (Vieira, 2006, págs. 47-48).

Ninguna de estas instituciones realiza una coordinación nacional intersectorial (García, 2006, pág. 150).

La unidad de productividad y competitividad, creada como unidad desconcentrada de análisis y estudio, no tiene legitimidad política para desempeñarse como coordinadora nacional (muñoz, 2006, pág. 99).

**D. Regionalización: de la nación a los territorios**

Gran parte de los sectores por medio de los cuales los gobiernos centrales participan en el fomento del desarrollo económico territorial utilizan procedimientos y criterios de zonificación o regionalización, que tienen justificaciones variadas y se sustentan en tres tipos de racionalidades que aparecen de forma aislada o combinada. En primer lugar, la más elemental de las racionalidades subdivide el territorio nacional en espacios de administración de los programas y las políticas correspondientes para garantizar una cobertura total del espacio nacional y de cada región y agilizar el desempeño de funciones específicas. En segundo término, estos procedimientos se emplean para el manejo simultáneo de diferentes sectores que concurren en un mismo lugar, comparten objetivos y finalidades y necesitan instancias de coordinación permanentes. En tercer lugar, se utilizan para crear un espacio de articulación y enlace entre la institucionalidad local y nacional, sin que estas unidades adquieran autonomía ni entidad propia.

Existen múltiples y diversos esquemas de regionalización diseñados y puestos en marcha con el propósito de servir y ser funcionales a la lógica de operación de cada sector. individualmente, esta forma de proceder es justificable, y es razonable pensar que ofrece buenos resultados. No obstante, cuando este procedimiento se repite desde diferentes sectores y con lógicas y delimitaciones espaciales variadas, sin acudir a ninguna fórmula de articulación y coordinación, el resultado inicial se altera por varias razones. Desde la perspectiva de los gobiernos nacionales, porque se producen duplicaciones y hasta contradicciones y conflictos que desperdician la posibilidad de generar sinergias, ahorrar recursos y aprovechar de manera más eficiente los que ya se utilizan. Desde la perspectiva de los territorios se multiplica el esfuerzo político y administrativo necesario para lograr un aprovechamiento adecuado de las oportunidades que la nación crea por medio de estos programas y de su operación regionalizada.

Esta situación se plasma en recortes territoriales distintos y yuxtapuestos que se hacen tanto desde la nación (véase el cuadro V.5) como desde algunos gobiernos intermedios (el caso de Santa Catarina, en el Brasil; véase el recuadro V.5). Además de este aspecto, muchos otros también refuerzan la necesidad de fortalecer los procesos de coordinación institucional (véase el recuadro V.5 donde se ilustran los dos casos del Brasil). Entonces, se ve clara la necesidad de identificar y comprender las condiciones que han permitido, o impedido, esta coordinación para identificar líneas de actuación que posibiliten la configuración de mejores contextos institucionales a fin de que la situación resultante sea de mayor integración y menor dispersión.

Chile es un caso interesante entre los países unitarios pues gracias a las funciones de las regiones se hace un intento deliberado por coordinar las acciones nacionales mediante el uso de un ámbito territorial específico (véase el recuadro V.6).

Desde la perspectiva nacional, parece deseable encontrar fórmulas de conciliación que permitan una llegada articulada y coordinada de los programas y las políticas de fomento del desarrollo económico territorial. Desde la perspectiva local y territorial, esta fórmula facilita la gestión de las relaciones con los otros niveles territoriales de gobierno y mejora las condiciones de aprovechamiento de los recursos humanos e institucionales propios,

gracias a la menor dispersión. Es de interés estratégico ahondar en el conocimiento de la forma de operación de estas modalidades de acción sectorial regionalizada y de sus condicionantes institucionales, legales y políticas para encontrar fórmulas específicas de coordinación y articulación.

### **Estado de Rio Grande do Sul (Brasil): un ejemplo de coordinación intersectorial y por niveles de Estado**

En la década de 1990 comienzan a funcionar los consejos Regionales de Desarrollo económico y social (coReDes) que tienen por objeto promover el desarrollo regional sostenible, la integración de acciones públicas, la mejora de la calidad de vida de la población y la preservación y recuperación del medio ambiente.

En los coReDes están representados ciudadanos, diputados regionales, prefectos, miembros de universidades y federaciones de empresarios.

En la actualidad, funcionan 24 coredesen todo el territorio del estado y sus acciones se articulan con los consejos municipales de Desarrollo económico y social (comudes). Formados por representantes de instituciones públicas y de la sociedad civil, los comudestienen como función coordinar las discusiones de organizaciones y audiencias públicas de las ciudades y promover la integración de políticas regionales desde los municipios.

Los coredestambién articulan acciones con el estado nacional mediante la participación en los Foros mesorregionales, donde actúan para articular las acciones de los entes federados y promover el desarrollo económico de las regiones. con la puesta en marcha del consejo estadual de Desarrollo económico y social (codes), creado por una ley estadual, se complementaría la institucionalidad del sistema en tres planos: estadual (coDes), regional (coReDes) y municipal (comuDes).

### **Estado de Santa Catarina (Brasil): problemas de articulación de las políticas sectoriales**

El estado de santa catarina tiene una larga tradición de asociaciones regionales de municipios que empezaron a funcionar en los años sesenta. en la siguiente década implantaron universidades regionales, en los años ochenta elaboraron planes de desarrollo y en la década de 1990 crearon consorcios, foros y agencias de desarrollo en todo el territorio del estado.

Son 19 asociaciones que prestan servicios a los municipios y a nivel estatal están representadas por la Federación catarinense de Asociación de municipios (fecam), que encamina reivindicaciones municipales en el plano estatal y brinda soporte a las

asociaciones regionales.

El actual gobierno del estado implantó la descentralización de la administración y creó 29 secretarías de desarrollo regional y consejos regionales formados por 4 representantes por municipio (2 del poder público y 2 de la sociedad). Las secretarías representan al estado en las regiones, prestan servicios y reciben apoyo de empresarios y líderes regionales.

La dificultad radica en que las secretarías regionales no utilizan los mismos recortes territoriales que las asociaciones regionales de municipios y ello dificulta la elaboración de planes, la elección de prioridades y la concreción de una identidad común.

Fuente: n. Vieira, “Pesquisa sobre políticas e instituicoes públicas para o desenvolvimento economico territorial-Det no brasil. consolidação geral da pesquisa”, santiago de chile, comisión económica para América Latina y el caribe (cePAL), 2006, págs. 120-123.

En 1966 se definieron en Chile 11 regiones y una Zona metropolitana. En 1969 se creó la región de Cautín mediante la secesión de esta provincia de la antigua región Cautín/Valdivia/osorno. Más tarde, en el período 1974-1976, se dividió el país en 13 regiones que a su vez se fraccionaron en provincias para lograr una desconcentración administrativa en la prestación de servicios públicos.

La reforma constitucional implementada durante el gobierno democrático (1991) introdujo relevantes innovaciones, la más importante de las cuales fue el establecimiento de los gobiernos regionales (GoRe) creados en 1993 por la Ley orgánica constitucional de Gobierno y Administración Regional. Estos gobiernos regionales constituyen nuevos organismos con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio, y la ley de 1993 establece sus competencias y los recursos para el cumplimiento de sus objetivos, además de las condiciones institucionales necesarias para una progresiva y gradual transferencia de responsabilidades y recursos a las regiones.

El presupuesto nacional otorga el financiamiento necesario para su funcionamiento, mientras que los recursos para inversión se obtienen por medio del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FnDR). También se contemplaron dos fuentes indirectas de financiamiento: la inversión sectorial de asignación regional (isar) y los convenios de programación.

El gobierno regional tiene como objetivo el desarrollo social, cultural y económico de la región y está constituido por un intendente –nombrado por el presidente de la República– y un consejo Regional –órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador en el ámbito de competencias del gobierno regional, compuesto por consejeros elegidos por los concejales de los municipios de la región. Este consejo aprueba los planes de desarrollo de la región y el proyecto del presupuesto del gobierno regional, además de resolver la inversión de los recursos asignados a la región por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, sobre la base de la propuesta que formula el intendente.

Las seRemis (secretarías Regionales ministeriales) son órganos desconcentrados de los ministerios en las regiones, cuyos representantes son colaboradores del intendente, aunque están subordinados en lo relativo a la elaboración, ejecución y coordinación de políticas, planes y presupuestos para su gestión.

El gobierno regional se completa con un órgano auxiliar del intendente: el gabinete regional, integrado por los seremis y los gobernadores de las provincias de la región. Esta estructura del gobierno regional ha sido bastante criticada por su incapacidad para hacer frente a las funciones que se le encomiendan legalmente. Aun cuando el papel del Consejo Regional pudiere parecer determinante para el gobierno regional, hay una asimetría entre sus funciones y atribuciones y las del intendente, ya que este, además de ser jefe superior del servicio administrativo correspondiente, tiene la iniciativa en la mayoría de las atribuciones de la instancia regional, sin perjuicio de las atribuciones directas que posee para el ejercicio de las funciones del gobierno regional. En esas circunstancias, el papel del consejo en la administración efectiva de la región se ve disminuido.

Además, el gobierno regional manifiesta en su conjunto debilidades de índole normativa y técnica y presenta carencias cuantitativas y cualitativas, de recursos humanos y financieros. Dispone de un servicio administrativo reducido (un promedio de 60 funcionarios por región) y encuentra dificultades para ejercer su competencia en ámbitos como la planificación, la coordinación y la evaluación. Esa situación se hace evidente al contrastar el gobierno regional con el poderoso aparato desconcentrado de naturaleza sectorial (seRemis).

Fuente: Dolores Rufián Lizana, "Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. el caso de Chile", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (cePAL), 2006, págs. 10-14, 65-70.

### **E. La región como agente de su propio desarrollo económico**

Las políticas públicas nacionales desempeñan un papel cada vez más activo en la promoción del desarrollo económico territorial. La buena gestión política e institucional de las relaciones entre los niveles locales, intermedios y nacionales debe considerarse un aspecto crucial para que las sociedades y las economías locales tengan más éxito al tratar de mejorar las condiciones de vida, trabajo y formación de sus habitantes. Además, como se examina a continuación, el ejercicio de su propio protagonismo, así como de sus alcances y limitaciones, debe entenderse en el marco de las condiciones generales que el proceso de descentralización/federalismo ha creado en los últimos años.

Los municipios y territorios intermedios latinoamericanos ganaron identidad y presencia política gracias a la generalización de los procesos de elección democrática de los gobernantes. Con todas sus virtudes y defectos, la democracia local es el fundamento a partir del cual los municipios y territorios han empezado a construir nuevos y prometedores senderos de desarrollo. Este principio fundamental opera obviamente en realidades y



contextos muy disímiles (véase el cuadro V.6) que dan lugar a resultados muy variados.

Las desigualdades territoriales, demográficas y económicas de los municipios latinoamericanos incitan a reflexionar acerca de la escala territorial más adecuada para intervenir en el fomento económico de los territorios. Es probable que las grandes áreas metropolitanas y las ciudades mayores cuenten con una escala económica, humana e institucional que les permita emprender acciones de fomento económico relativamente autónomas y operar con adecuados niveles de eficiencia y funcionalidad. No obstante, las unidades locales menores o rurales necesitan asociarse y recibir asistencia técnica y cooperación de otras entidades para la adecuada puesta en práctica de sus iniciativas. En tal sentido, es conveniente examinar los incentivos para un funcionamiento mancomunado, así como las opciones legales e institucionales (véase el recuadro V.7).

El artículo 207 de la constitución de **El Salvador** establece que las municipalidades podrán asociarse o concertar convenios cooperativos a fin de colaborar en la realización de obras o servicios que sean de interés común para dos o más municipios. Por otra parte, en el código municipal se dispone que los municipios podrán asociarse, bajo las formas jurídicas de fundaciones, empresas y sociedades, para mejorar, defender y proyectar sus intereses. Desde 1999, la estrategia nacional de Desarrollo Local (enDL) promueve el asociativismo voluntario entre municipios.

Como consecuencia del impulso legal e institucional brindado desde el mismo estado, en la actualidad el salvador cuenta con 44 asociaciones en todo el país: un 87% de los municipios forman parte de al menos un agrupamiento municipal, un 77% de las asociaciones están conformadas solo por municipalidades y un 14% por municipalidades y comités de desarrollo local (organizaciones no gubernamentales y sociedad civil). un 55 % de esas asociaciones han realizado actividades conjuntas.

De las 44 asociaciones, 22 cuentan con planes, de los cuales un 37% son planes de desarrollo y un 5% son planes de ordenamiento territorial (Quiteño y Vega, 2006, págs. 138-141).

En **Honduras**, la Ley de municipalidades y el Pacto nacional por la Descentralización y el Desarrollo Local hacen referencia a las mancomunidades de municipios.

La Asociación de municipios de Honduras (AmHon), algunas entidades del gobierno central y proyectos de cooperación internacional están adoptando en la actualidad estrategias de trabajo con mancomunidades municipales. estas mancomunidades pueden definir por sí mismas sus funciones de acuerdo con la realidad en que están insertas y con la planificación que desarrollen (García, 2006, págs. 70, 129).

En 1996, en **Bolivia** se comienzan a organizar las primeras mancomunidades que constituyen una red de cooperación institucional que incorpora una visión territorial en sus estrategias de desarrollo y surgen por voluntad de los actores municipales.

El proyecto de ley sobre mancomunidades se discute para evitar que contravenga a las disposiciones de las leyes de municipalidades y participación popular (muñoz, 2006, pág. 64).

Fuente: elaboración propia sobre la base de los autores citados y la información aportada por los estudios de caso.

A la heterogeneidad demográfica y económica de los territorios y las localidades del continente se suma la diversidad de esquemas institucionales y fiscales adoptados en virtud de los procesos de descentralización y consolidación fiscal de cada país. Mediante la composición del financiamiento municipal se obtiene una medida aproximada de estas diferencias (véase el gráfico V.4).

El significado de esta capacidad de recaudo local, para explicar las posibilidades y limitaciones que tienen los municipios para promover su desarrollo económico, depende de un amplio conjunto de factores (véase el cuadro V.7). Como se ha señalado, el proceso de descentralización/ federalismo en América Latina consolidó al municipio como gestor del gasto social y de la provisión de la infraestructura básica local. Esta es una condición necesaria, aunque insuficiente, para garantizar el buen desempeño local en la promoción de su propio desarrollo. En algunos países se abren otras puertas: en el Ecuador, la ley 27 de 1997 prevé una mayor participación de los organismos seccionales en la formulación y ejecución de políticas e instrumentos de fomento productivo; en el Perú, la ley de bases de la descentralización de 2002 enumera, como parte de los objetivos de las regiones y municipalidades, el desarrollo económico autosostenido; en Bolivia, la ley de descentralización administrativa de 1995 establece las atribuciones de los prefectos departamentales en materia de gestión de créditos para inversión y promoción de la inversión privada; en Colombia, la Constitución establece el desarrollo económico como un objetivo compartido por la nación, los departamentos y los municipios.

## **Los municipios y su financiamiento para el desarrollo económico local**

**Argentina** Las capacidades institucionales y económicas de los estados municipales para liderar el desarrollo productivo son heterogéneas porque los gobiernos municipales se encuentran ubicados en provincias muy distintas y porque esta heterogeneidad se repite dentro de cada estado provincial. Los municipios de las provincias más grandes tienen como principal fuente de recursos los ingresos no tributarios, que conforman sus recursos propios. Por ejemplo, los municipios de Buenos Aires reciben ingresos no tributarios que representan el 60,5% de sus recursos totales. Los municipios de provincias con menor

desarrollo económico conforman sus ingresos con recursos tributarios originados en niveles superiores de gobierno. estos representan, por ejemplo, más del 70% de los recursos totales de municipios de las provincias de Formosa y Santiago del Estero (Costamagna, 2006).

**Colombia** Pese a los esfuerzos por mejorar la recaudación de recursos propios y el control del gasto ejercido desde el nivel nacional, la descentralización fiscal durante la década de 1990 puede resumirse en un aumento de los recursos transferidos del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales, la debilidad de los recaudos e ingresos tributarios locales y el incremento desmedido del gasto de los entes territoriales, sobre todo en materia de funcionamiento. en el período 1996-2003, los ingresos corrientes de los municipios respecto de los ingresos totales disminuyeron en forma gradual (de un 51% a un 42%), probablemente por el menor poder de recaudo de ingresos propios, debido a la desactualización de sus bases catastrales, partida de la que obtienen una parte considerable de los recursos (Caicedo, 2006, págs. 128 y 129).

**Chile** en la actividad de fomento productivo (establecida en la ley de municipalidades como función municipal) se contempla la mayor riqueza de innovaciones institucionales. La mayoría de las experiencias locales se refiere a la constitución de una unidad, departamento u oficina especializada en desarrollo económico (Rufián, 2006, pág. 57).

**El Salvador** Los recursos del Fondo para el desarrollo económico y social de los municipios (FODES) son el principal aporte de los municipios pequeños, que pueden utilizar hasta un 20% para gastos de funcionamiento. Los recursos restantes deberán destinarse a infraestructura y proyectos dirigidos a incentivar actividades económicas, sociales, culturales, deportivas y turísticas (Quiteño y Vega, 2006, pág. 137). México. Las finanzas municipales enfrentan graves problemas, el más importante de los cuales es la poca recaudación fiscal, que ocasiona una dependencia financiera muy fuerte de las transferencias federales. Los ingresos autónomos son rebasados por las transferencias y van decreciendo (1990-2004) hasta estancarse en un 20% o un 21% entre 2000 y 2004. Los municipios mexicanos tienen la capacidad de contraer deuda pública y la obligación de registrarla en la Secretaría de Hacienda, que ejerce la facultad de retener, de las participaciones federales, las cantidades que los gobiernos locales no pueden cubrir directamente (González, 2006, págs. 110-119).

**Brasil** entre las políticas e incentivos para implementar actividades económicas, los municipios del Brasil emplean estrategias de “guerra fiscal” que consisten en competir por medio de diversas formas de exención tributaria. Además, fortalecen la infraestructura, crean distritos industriales y donan tierras para atraer empresas a sus territorios. casi todos los municipios con más de 500.000 habitantes presentan este tipo de ventajas pero los del sur son los que ofrecen más atractivos para captar la radicación (Vieira, 2006, pág. 183).

**Perú** La sexta disposición complementaria de la Ley orgánica de municipalidades (LOM) establece que el incremento de transferencias debe permitir una participación de los gobiernos locales no menor al 6% del presupuesto del sector público. A partir de 2005 y

por cuatro años, esta participación debe incrementarse anualmente hasta alcanzar al menos el 12% del total del presupuesto del sector público. Los municipios peruanos reciben transferencias provenientes del Fondo de compensación municipal establecido por la constitución nacional (Foncomun), de las rentas de aduanas, del canon minero y de las regalías. Las leyes del canon y de las regalías establecen que los recursos obtenidos por los gobiernos locales y regionales deben utilizarse de manera exclusiva en gastos de inversión. en 2006, no obstante, los gobiernos regionales y locales tenían recursos transferidos a sus cuentas (476 millones de dólares) que no habían sido invertidos por falta de capacidad para generar proyectos (santillana, 2006, pág. 104-109).

**Honduras** el Fondo Hondureño de inversión social (fhis) trabaja junto con la secretaría de Gobernación y Justicia (ministerio del interior) en la actualización de los planes estratégicos de desarrollo municipal en los 298 municipios. el objetivo es que cada municipalidad cuente con un instrumento que le permita desarrollarse en forma equilibrada. Además, el congreso nacional trasladará 2,5 millones de dólares de los recursos provenientes de alivio de deudas para que sean administrados por las alcaldías (García, 2006, págs. 85, 151).

**Bolivia** con la Ley del Diálogo nacional (2001) se transfieren recursos adicionales a los gobiernos municipales, provenientes de la condonación de la deuda externa. Los gobiernos municipales son responsables de cerca de 305 millones de dólares anuales.

Los fondos de inversión (cofinanciamiento) son recursos que provienen de agencias de cooperación internacional y se asignan a través del Fondo de inversión Productiva y social (FPs). Los gobiernos municipales actúan como contraparte y aportan una tasa de acuerdo con la pobreza y el tipo de proyecto (muñoz, 2006, págs. 123-125).

A pesar de las restricciones y dificultades encontradas a nivel local y territorial para ejercer un efectivo protagonismo en la promoción y conducción de su propio desarrollo, el universo de experiencias documentadas es muy amplio: más de 23 sistemas o bancos de experiencias identificados y cerca de 7.000 casos documentados (Martínez y Cuervo, 2006) dan testimonio de esta nueva realidad que ha sido el centro de atención de las más diversas vertientes de la teoría del desarrollo económico local. Como una pequeña muestra de este amplio universo, se relatan dos interesantes experiencias, con grandes cantidades de iniciativas locales y esfuerzos de articulación con otros niveles territoriales de gobierno, en este caso nacionales (véase el recuadro V.8).

El análisis realizado pone en evidencia la necesidad de examinar más de cerca el contexto institucional que el proceso de descentralización/ federalismo ha creado para el desarrollo económico territorial a fin de comenzar a desatar y a resolver algunos cuellos de botella que podrían estar obstaculizando su mejor y más rápido desenvolvimiento.

### **El Salvador: estrategias de desarrollo**

La estrategia de despegue de la región norte de El Salvador involucra desde sus inicios a todos los actores importantes del territorio: gobierno central, alcaldías, empresas privadas, organizaciones no gubernamentales y comunidades. Se trata de un proyecto presentado para obtener beneficios de la cuenta del milenio, que abarca 92 municipios que representan un 35% del total nacional, con una población cercana a 850.000 habitantes (un 12% de la población nacional).

El proyecto surge como respuesta a un problema identificado en la región como el factor más importante de atraso: la conectividad del área tanto dentro de la zona como con el resto del país.

La estrategia persigue cuatro objetivos: fortalecer la capacidad empresarial del territorio, generar crecimiento económico, integrar la zona norte al resto de la economía nacional y reducir sustancialmente los índices de pobreza.

Para complementar esos objetivos se han definido seis componentes:

(a) desarrollo de territorios con potencial productivo; (b) construcción de una carretera longitudinal del norte y un sistema de alimentación de dicha carretera; (c) integración fronteriza con el sur de Honduras; (d) conservación y desarrollo de la cuenca del Río Lempa; (e) creación de un sistema de ciudades, y (f) asociación de municipios y planificación territorial en función del ordenamiento y el desarrollo.

### **Colombia: consejos departamentales para el desarrollo económico**

En Colombia existe una tradición relativamente larga de participación de gremios y representantes sociales en instancias de definición de políticas públicas, que se remonta a inicios del siglo XX con la experiencia llevada a cabo por medio de la Federación nacional de cafeteros.

En el ámbito específico del desarrollo económico territorial, desde mediados de los años noventa el país viene insistiendo en la consolidación de una institucionalidad departamental para dar respuesta a varios desafíos en forma simultánea, como la articulación de las políticas nacionales y departamentales en materia de desarrollo económico y la participación ciudadana en su elaboración y ejecución. Al principio fueron los consejos departamentales de competitividad y productividad, posteriormente los de ciencia y tecnología y los de comercio exterior, y más recientemente las agendas departamentales para la productividad y la competitividad. Estas agendas, que son la base para la construcción de una agenda nacional, han servido de mecanismo de compilación y actualización de iniciativas de índole semejante y se han construido con la participación activa del sector privado, organizaciones sociales y entidades públicas de diferentes niveles.

Fuente: elaboración propia, sobre la base de G. Quiteño y L. Vega, *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de El Salvador*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (cepal), 2006,

págs. 128-130.

## **F. La política de desarrollo económico territorial**

La profunda heterogeneidad del universo de lo local y lo territorial destaca la existencia de grandes desigualdades demográficas, económicas y de capacidad institucional que hacen ver la necesidad de que los esfuerzos por dotar a dichos universos de autonomía política y fiscal se acompañen de políticas compensatorias orientadas a nivelar el acceso a las oportunidades ofrecidas por el mundo económico contemporáneo.

En primer lugar, conviene examinar el papel de los sistemas de transferencias fiscales territoriales, precisar su ámbito compensatorio y analizar las alternativas para reorientarlos. En segundo término, las responsabilidades regionales deben incluir dimensiones clave de la política económica, hasta ahora soslayadas y generalmente en manos de las autoridades nacionales: la producción de infraestructura económica, como transportes y comunicaciones, investigación y desarrollo tecnológico.

En cada sector se debe promover la reflexión acerca de su lógica específica de operación, los distintos componentes y dimensiones y la distribución más deseable de competencias y responsabilidades territoriales. El proceso de descentralización/federalismo ha dejado inmensas enseñanzas en este sentido. En muchos casos, la decisión de descentralización de algunos sectores (transporte, telecomunicaciones, saneamiento y electricidad) contó con el análisis de su funcionamiento técnico, económico e institucional, identificándose las alternativas de redistribución de competencias y responsabilidades territoriales de acuerdo con las distintas fases y segmentos (planeación, regulación, financiamiento, operación, escalas, etc.).

Pese a los avances del proceso de descentralización/federalismo y de la indiscutible presencia nacional en la promoción del desarrollo económico local, no ha existido una institucionalidad ni un universo de políticas públicas favorables al desarrollo económico local. Abundan la descoordinación intersectorial, la diversidad de estrategias de regionalización y las restricciones fiscales para la intervención local en los procesos de desarrollo.

Aparte de las posibles políticas mencionadas, es necesario considerar el papel que algunas instituciones y políticas económicas nacionales desempeñan en la creación de un contexto adecuado al desarrollo económico local. Por una parte, la profusión de sectores, actividades e instituciones nacionales interesadas en contribuir a la solución de los problemas del desarrollo económico local es una oportunidad que está siendo parcialmente desaprovechada por la ausencia de una visión de conjunto. Esto pone de manifiesto tanto la necesidad de mejorar la coordinación intersectorial desde lo nacional para compaginar esfuerzos, evitar duplicidades, anular posibles contradicciones y generar sinergias, como de articular y armonizar los procesos de regionalización para limitar la dispersión y converger hacia alternativas más eficaces.

De este modo, se vuelve necesario que las políticas de desarrollo económico territorial se construyan con un nuevo criterio orientador que integre los elementos referidos y proponga alternativas de solución, de modo que constituyan un punto de encuentro entre los esfuerzos de promoción del desarrollo regional-local desde arriba y desde abajo y un lugar de conocimiento, coordinación y articulación de políticas sectoriales especializadas y políticas transversales tradicionalmente separadas.

Las políticas de desarrollo económico territorial deben lograr situarse como tema relevante entre las políticas públicas y que se reconozca su valor. El discurso actual y la práctica de una política pública de desarrollo económico territorial aún distan mucho de este referente. Abocarse a la generación y consideración de distintas propuestas permitirá identificar los nodos estratégicos en los que habría que trabajar, reconociendo siempre la necesidad de salidas particulares y específicas para cada realidad.

La búsqueda de cada país en forma aislada tardará mucho tiempo y en el transcurso se perderá la oportunidad de aprender de las soluciones que hayan aparecido en otros lugares y que sean útiles para inspirar las propias. Las políticas de desarrollo económico territorial comprenden esta conjugación de búsquedas coordinadas y sistemáticas pero con arquitecturas y soluciones específicas. Más que ofrecer una receta o fórmula universal, el iLpES llama a un trabajo conjunto de reflexión nacional, y también comparativa (aprendizaje práctico de experiencias e iniciativas en marcha), que busque una salida específica a cada uno de los interrogantes más globales.

La participación más eficaz y eficiente de los actores e intereses locales y territoriales en la promoción del desarrollo económico también requiere poner atención en nuevas áreas de acción relativamente olvidadas por la teoría y por las recomendaciones de política. Una de estas áreas es el impulso a la diplomacia territorial, que tiene como finalidad crear un ambiente de colaboración política, económica y financiera con otros ámbitos y niveles de gobierno y de colaboración con entes del mismo nivel (territorios, localidades), en la construcción de regiones o mancomunidades que faciliten la solución de problemas comunes y de instancias con niveles de gobierno territorial de diferente condición (local-intermedio, nacionalintermedio o nacional-local). Estas dinámicas exigen la visión y la voluntad necesarias, así como el examen del contexto institucional y político propicio para la operación estable de este tipo de asociaciones y colaboraciones.

## Capítulo VI

### **Conclusiones**

Las aspiraciones de igualdad individual, propias de la tradición humanista moderna, tienen su correlato y expresión en el anhelo de equidad regional y territorial (entre las personas que habitan una determinada región o territorio). Muchas de las constituciones nacionales de América Latina y el Caribe dan testimonio de la presencia de estos anhelos y de su legitimidad política y social. En los últimos tiempos, han surgido derechos colectivos con claras y significativas implicaciones territoriales: la reivindicación de la diversidad étnica, cultural y lingüística de los pueblos, sobre todo de los originarios y los afroamericanos, y el carácter colectivo que impone la sostenibilidad ambiental.

La aspiración de que las naciones no presenten desequilibrios territoriales abrumadores asume nuevas formas y plantea nuevos desafíos. Por ello, las propuestas de políticas de desarrollo territorial transitan, reúnen y confrontan inquietudes acerca de la igualdad de oportunidades entre territorios y regiones, en simultáneo con la búsqueda de la diferencia que se expresa, entre otras cosas, en políticas y fórmulas diferenciadas en diversos temas, como el uso sostenible de los recursos naturales o los planes educativos.

De modo que la interpretación y evaluación de los procesos de desarrollo territorial, así como las propuestas, deben hacerse eco de estas nuevas realidades: por una parte, el anhelo de igualdad, con un esfuerzo social por garantizar a todos los ciudadanos, y en todos los territorios, el acceso a bienes y servicios considerados fundamentales para el desarrollo humano individual y colectivo (salud, educación, comunicación, participación), que logra equidad de condiciones en los territorios para el aprovechamiento de las oportunidades ofrecidas por la economía nacional y mundial; por la otra, el respeto y aprovechamiento de la diferencia, incluso para mantener y cultivar las culturas locales, las lenguas originarias y la diversidad ecológica.

Los desequilibrios económicos territoriales son naturales en muchos sentidos y se presentan como expresión inevitable del cambio económico, de la transformación tecnológica y de la evolución institucional. La historia de las regiones transita por ciclos de expansión, florecimiento, estancamiento y caída. Los ciclos económicos espaciales están regidos por fuerzas y tendencias de cambio y se asocian con focos espaciales de innovación que se vuelven motores de crecimiento y cambio estructural, con formas de difusión económica y espacial del dinamismo generado (transmisión del crecimiento y del cambio estructural a otros polos urbanos y regionales) y con efectos de arrastre (incorporación de nuevos territorios para abastecimiento de insumos) que configuran zonas y formas de inserción y exclusión.

Desde la perspectiva del territorio, las situaciones de excesiva concentración o desconcentración generan dificultades económicas. Los excesivos niveles de concentración urbana en un número significativo de países del continente ocasionan pérdidas sociales en su potencial de crecimiento económico. Por este motivo, la disminución de disparidades debe contribuir a mejorar el potencial de crecimiento y los niveles de bienestar. Estas razones justifican las políticas orientadas a disminuir las disparidades económicas



territoriales, tanto por motivos de equidad, como ocurrió en los años setenta, como de mayor eficacia en el crecimiento, el bienestar y la cohesión social de la nación.

La velocidad de los cambios territoriales está muy influenciada por la configuración económica espacial de cada país. Se presentan tres grandes tipos de configuración por país: según si están encabezados por un solo territorio (primaciales) o por varios (multipolares), y si su estructura global discrimina en dos grandes grupos territoriales de riqueza (polarizados) o en varios (estratificados). La Argentina, Chile y el Perú son países primaciales polarizados; Bolivia, Colombia y México son multipolares estratificados; y el Brasil es multipolar polarizado. La tendencia a la desconcentración de la población urbana, que se registra en el continente desde hace unos 25 años, es menos frecuente e intensa en los países primaciales que en los multipolares.

Aunque a velocidad lenta, antes de los años ochenta la mayor parte de los países mostraba convergencia (tendencia a la reducción de las brechas del PIB per cápita entre territorios). Durante esa década, en algunos países más temprano que en otros, esta tendencia se detuvo y afortunadamente se transformó en estabilidad y no en divergencia. Si antes de los años noventa se señalaba como preocupante la lentitud de la convergencia, la preocupación aumenta en el nuevo contexto de detención.

No obstante, surge la necesidad de introducir otros criterios de evaluación. La realidad se revela compleja porque si bien los procesos de convergencia y desconcentración son sinónimos de mayor equidad territorial y de disminución de brechas, no suponen que en forma automática los habitantes de todos los territorios logren mayor riqueza y bienestar colectivo. Esto se debe a que las medidas en términos de producto difieren de las que se adoptan en materia de ingresos efectivos, y su diferencia muestra las divergencias territoriales, tanto en la apropiación del excedente como en la efectividad de distintas políticas sociales o de formas de absorción del empleo.

Mirado en términos sectoriales, el conjunto de estos procesos muestra que, como tendencia general, la agricultura está asociada a territorios en retroceso económico. En forma menos general, pero igualmente significativa, la industria ingresa al grupo de actividades asociadas con el estancamiento económico territorial y pierde la conexión con los territorios ganadores que asume la minería. El principal rasgo de cambio estructural desde los años noventa se relaciona con la caída del dinámico papel de la industria manufacturera y la estrecha y reciente asociación entre minería y territorios ganadores.

Los nuevos territorios económicamente exitosos son polos regionales de alta especialización, por lo general exportadores de productos primarios, muy vinculados a las economías de las grandes ciudades y de las regiones desarrolladas y generadores de pocos encadenamientos hacia adentro de las propias regiones o con las regiones del entorno. Además, son nuevos enclaves primario exportadores. En estas circunstancias, los efectos de difusión y arrastre, que normalmente contribuyen a generar convergencia, quedan restringidos desde el punto de vista espacial y casi totalmente enfocados hacia el exterior y

las regiones más ricas, generando un circuito espacial de éxito económico excluyente. El de Antofagasta (Chile) es un caso particularmente significativo que combina una dinámica de crecimiento muy alta, empujada por la exportación del cobre, con satisfactorios resultados sociales.

Los centros económicos mayores han tenido trayectorias muy diversas, por lo que su contribución a la contención de la convergencia es menos clara. Algunos centros se dinamizaron y crecieron a tasas mayores al promedio nacional. Buenos Aires (Argentina) constituye una buena muestra de lo sucedido en algunas de las grandes ciudades latinoamericanas, en donde el empuje industrial ha sido reemplazado por un intenso crecimiento de las actividades de servicios. El de Brasilia DF es un caso semejante por el dinámico papel de las actividades terciarias que en esta ciudad están muy asociadas a las actividades gubernamentales. Algunos centros, como Santa Cruz (Bolivia) y Pichincha (Ecuador), adquieren perfiles de territorios declinantes debido a que su importante desarrollo relativo (producto) resulta menor que el promedio nacional, en términos per cápita, por ser territorios muy atractivos para la población inmigrante. Otros, como São Paulo, también muestran un menor crecimiento por habitante debido a una transformación económica orientada hacia las actividades de servicios y a una lenta pero permanente pérdida de capacidad de atracción de actividades industriales, conservando solo los segmentos especializados y tecnológicamente complejos. Por otra parte, determinados centros retrocedieron a la condición de territorios estancados (La Paz).

Las características de los territorios convergentes son muy diversas. Entre ellos hay ganadores, como Cajamarca (Perú), que cifraron su crecimiento en la exportación de productos primarios pero, lamentablemente, no han logrado muy buenos resultados sociales. Un amplio conjunto de territorios centrados en actividades agrícolas (Mato Grosso, Brasil, y Cotopaxi, Ecuador), silvícolas, pecuarias y pesqueras (Los Lagos, Chile) han sabido combinarlas con la manufactura consiguiendo resultados económicos interesantes. Un caso destacado en este grupo es el de Guanajuato (México), que presenta características excepcionales pues se centra en actividades industriales de diversa índole (básicas, de ensamble y sectores tradicionales de industria liviana y de maquila).

Los procesos de cambio económico asociados a la liberalización y la apertura aceleraron la desindustrialización de regiones tradicionalmente manufactureras, muchas de las cuales se sumieron en prolongados períodos de estancamiento o retroceso significativo de los niveles de riqueza. Esto dio lugar a la conformación de territorios estancados y de empobrecimiento reciente, como Bío-Bío (Chile), Guerrero (México) y Risaralda (Colombia).

A este grupo se suma el importante conjunto de territorios persistentemente pobres, muy asociados con actividades primarias poco dinámicas y de naturaleza en general agrícola. Los patrones de pobreza y estancamiento allí imperantes son de gran magnitud y prolongada duración. Entre estos territorios se encuentran: Chaco (Argentina), Beni

(Bolivia), Caquetá (Colombia), El Oro (Ecuador), Oaxaca (México), Amazonas (Perú) y Alagoas (Brasil).

La información proveniente de Chile, Colombia y el Perú –tres países con estadísticas regionales de más de 20 años– demuestra que, en general, los territorios de menor riqueza relativa que experimentan procesos de expansión superiores a la media nacional (convergentes) no logran sostenerla el tiempo suficiente como para conseguir sobrepasar el límite de pobreza. Además, las reformas económicas e institucionales de los años noventa no marcaron una ruptura con la tendencia de mediano plazo y hoy se tiende a mantener una suerte de clubes de territorios ricos.

Los territorios que han tenido un mejor desempeño económico desde inicios de los años noventa en general se asocian con una mayor integración a las corrientes del comercio internacional, ya sea de recursos naturales, manufactura liviana o servicios. Esta dinámica ha estado marcada más por las políticas nacionales de inserción económica internacional que por decisiones o gestión de políticas de desarrollo territorial o local, orientadas desde el estado nacional o desde el mismo territorio. Se trata más de políticas de crecimiento que han tenido impacto regional que de políticas de desarrollo regional con impacto en el crecimiento.

El desarrollo regional desde arriba (políticas regionales) coexiste con el desarrollo local desde abajo y está atravesado por preocupaciones transversales en el área política (descentralización), ambiental (ordenamiento territorial) y social (derechos, pobreza). Este conjunto de tradiciones de política constituye una familia porque se comparten preocupaciones básicas fundamentales relacionadas con los territorios, aunque se haya ido construyendo en forma espontánea, desordenada y descoordinada.

De esta manera, recientemente ha surgido una familia de políticas territoriales conformada por una interesante variedad de políticas públicas unidas por sus finalidades y afinidades. Las más importantes y significativas son la descentralización en los países unitarios y la consolidación del federalismo en los países federales. La manera de elegir a los gobernantes locales y regionales se ha democratizado y se ampliaron los recursos fiscales generados por los territorios y transferidos hacia ellos. Las responsabilidades locales se han perfilado hacia la gestión de los programas sociales (educación y salud) y la provisión de infraestructura básica (saneamiento, equipamiento local).

El proceso de descentralización/federalismo es condición necesaria pero insuficiente para el desarrollo económico local y la equidad territorial. Aun cuando tengan un carácter compensatorio por favorecer a los territorios de menor desarrollo relativo, los sistemas de transferencias no han disminuido la disparidad ni la dinámica económica territorial. Los incentivos al esfuerzo fiscal local propio permiten acrecentar los recursos disponibles pero, dados los grandes desequilibrios socioeconómicos iniciales, estas oportunidades benefician proporcionalmente más a los territorios de mayor desarrollo relativo y aumentan las brechas

entre territorios. Por consiguiente, si bien la descentralización de la provisión de los servicios sociales y de la infraestructura básica genera oportunidades para desencadenar procesos de desarrollo económico local, no necesariamente significa la disminución de las disparidades, al menos en el mediano plazo. Si bien en algunos escenarios se ha confundido el proceso de descentralización/federalismo con las políticas de desarrollo económico local por querer verlas como sustituto, sigue siendo evidente que el desarrollo abarca dimensiones distintas que requieren formas de acción específicas, aunque de manera articulada con la organización institucional de los estados.

Este proceso se da en forma simultánea con las preocupaciones por el uso sustentable de los recursos naturales, que han dado lugar al rápido desarrollo de una institucionalidad ambiental y para el ordenamiento territorial. En igual sentido, tras el acelerado desmonte de las políticas industriales, desde mediados de la década de 1990 comenzaron a surgir nuevas políticas organizadas en torno al fomento productivo y el desarrollo empresarial. Más recientemente, ha renacido el interés por las políticas regionales entendidas (de la forma tradicional) como iniciativas desde los gobiernos centrales para resolver problemas de territorios específicos o para organizar la gestión de programas sectoriales o transversales (como los dirigidos a superar la pobreza). También han cambiado las reglas de juego que regulan las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno y los parámetros de la política electoral y la representación partidaria, al tiempo que se han flexibilizado las articulaciones entre el mundo público y el privado.

En la medida en que el universo de las políticas territoriales se ha acrecentado y enriquecido, también se amplió la cantidad y el tipo de actores públicos que participan en estos temas. La nación con sus políticas y los sectores interesados en la promoción del desarrollo económico local tienen una intervención muy activa. No obstante, no siempre se tiene conciencia de la necesidad de articular formas de acción e intervención que ahorren esfuerzos desde lo nacional y faciliten el acceso desde lo local. Es común que los distintos sectores acudan a diferentes estrategias de regionalización para la ejecución de sus programas y que, sumadas, estas produzcan desconcierto e ineficiencia. Los países han ensayado diversas fórmulas de coordinación intersectorial, así como distintas estrategias de integración de los diseños regionales que constituyen una excelente base para el intercambio horizontal de conocimientos y saberes.

Las posibilidades y limitaciones para que municipios y territorios desempeñen un papel protagónico en la promoción de su propio desarrollo dependen de su capacidad de aprovechamiento de los recursos propios, así como de la existencia de contextos (fiscal, político e institucional) que permitan hacer realidad la idea más fundamental del desarrollo local: la capacidad de una sociedad local para formular metas de interés colectivo y poner en movimiento los recursos necesarios para alcanzarlas. También se requiere que desde lo local se ejerza una diplomacia territorial, orientada a generar contextos propicios para el desarrollo económico, en asociación con pares, en formas diversas y adaptables.

Las nuevas políticas de desarrollo económico territorial habrán de destacar la importancia y la necesidad de pensar integralmente estas tradiciones teóricas y políticas y de generar un campo de acción pública que, sin intentar absorberlas, promueva su conocimiento mutuo, coordinación e integración. Por consiguiente, la política de desarrollo económico territorial debe ser el punto de encuentro entre los esfuerzos de promoción del desarrollo regional-local, desde arriba y desde abajo, y el lugar de conocimiento, coordinación y articulación de políticas sectoriales y transversales.

Poner en marcha estas nuevas aproximaciones significa nutrir la investigación y la deliberación política y social, como medios indispensables para conseguir que cada país se apropie de este nuevo enfoque, adaptando y reformulando este planteamiento general a las condiciones sociales, institucionales y económicas de cada contexto nacional.

La institucionalidad, las normas y las costumbres existentes no bastan para enfrentar el reto de la articulación intersectorial e interterritorial. Las nuevas realidades y circunstancias hacen que las fórmulas previas pierdan vigencia. La legitimidad política de los gobernantes municipales y territoriales ya no viene desde arriba, sino que se construye en estrecha relación con la ciudadanía y el electorado. Solo el trabajo mancomunado, constante y de mediano plazo permitirá que se pueda avanzar en la resolución de los problemas más fundamentales del desarrollo económico territorial. Por consiguiente, es importante desencadenar reflexiones y acciones tendientes a construir sistemas de acuerdos entre los distintos niveles territoriales, que doten a las políticas del grado necesario de estabilidad, coherencia y proyección.

## **Bibliografía**

- Abdo, Gustavo (2006), “Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Ecuador”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Aghón, G., F. Alburquerque y P. Cortés (comps.) (2001), *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo* (LC/L.1549), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Alonso, W. (1971), “The economics of urban size”, *Papers in Regional Science*, vol. 26, N° 1, Filadelfia, Regional Science Association International.
- Aroca, Patricio y Mariano Bosch (2000), “Crecimiento, convergencia y espacio en las regiones chilenas: 1960-1998”, *Estudios de economía*, vol. 27, N° 2, Santiago de Chile, Universidad de Chile, diciembre.
- Aroca, Patricio, Mariano Bosch y William Maloney (2005), “Spatial dimensions of trade

- liberalization and economic convergence: Mexico 1985-2002”, *The World Bank Economic Review*, vol. 19, N° 3, Washington, D.C., Oxford University Press.
- Auerbach, F. (1913), “Das Gesetz der Bevölkerungskonzentration”, *Petermans Mitteilungen*, vol. 59, N° 1. Bairoch, Paul (1985), *De Jéricho a Mexico. Villes et économie dans l’histoire*, París, Gallimard. (1981), “The main trends in national economic disparities since the industrial revolution”, *Disparities in Economic Development since the Industrial Revolution*, P. Bairoch y M. Lévy-Leboyer (comps.), Londres, Macmillan.
- Barié, Cletus Gregor (2003), *Derechos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*, México, D.F., Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (México)/Instituto Indigenista Interamericano/Editorial Abya-Yala (Ecuador)/Banco Mundial-Fideicomiso Noruego.
- Barón, Juan D. y Adolfo Meisel (2004), “La descentralización y las disparidades económicas regionales en Colombia en la década de 1990”, *Macroeconomía y regiones en Colombia*, Adolfo Meisel (comp.), Bogotá, D.C., Banco de la República.
- Barro, Robert y Xavier Sala-i-Martin (1995), *Economic Growth*, Nueva York, MacGraw-Hill, Inc. (1991), “Convergence across states and regions”, *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 22, N° 1, Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2000), “Geografía y desarrollo en América Latina”, *Desarrollo más allá de la economía. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2000*, Washington, D.C.
- Boisier, Sergio (1996), “Modernidad y territorio”, *Cuadernos del ILPES*, N° 42 (LC/IP/G.90-P), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.96.III.F.1. (1981), “La planificación del desarrollo regional en América Latina”, *Experiencias de planificación regional en América Latina: una teoría en busca de una práctica* (E/CEPAL/ILPES/G.6), Sergio Boisier y otros, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). (1976), “La teoría de los polos de crecimiento y las estrategias de desarrollo regional en América Latina”, *Los polos de crecimiento: la teoría y la práctica en América Latina*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Bonet, Jaime y Adolfo Meisel (1999), “La convergencia regional en Colombia: una visión de largo plazo, 1926-1995”, *Documentos de trabajo sobre economía Regional*, N° 2955, Cartagena de Indias, Banco de la República.
- Bosch, M. y otros (2003), “Growth dynamics and space in Brazil”, *International Regional Science Review*, vol. 26, N° 3, Londres, Sage Publications.
- Bourguignon, Francois y Christian Morrisson (2002), “Inequality among world citizens: 1820-1992”, *The American Economic Review*, vol. 92, N° 4, Nashville, Tennessee, American Economic Association, septiembre.
- Braudel, Fernand (1986), *La dinámica del capitalismo*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica. (1985), *Écrits sur l’histoire*, París, Éditions Flammarion [en línea] [http://www.uqac.ca/Classiques\\_des\\_sciences-sociales/](http://www.uqac.ca/Classiques_des_sciences-sociales/) Buitelaar, R., R. Padilla y

- R. Urrutia (1999), "Industria maquiladora y cambio técnico", *Revista de la CEPAL*, N° 67 (LC/G.2055-P), Santiago de Chile, abril.
- Caicedo Cuervo, Carlos (2006), "Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Colombia", Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas. Síntesis* (LC/G.2247(SES.30/4)), Santiago de Chile. (2003), *Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe* (LC/G.2195/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.9. (2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SES.29/3)), Santiago de Chile. (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.81.
- Cerro, Ana María y José Pineda (2002), "Latin American growth cycles. Empirical evidence 1960-2000", *Estudios de economía*, vol. 29, N° 1, Santiago de Chile, Universidad de Chile, junio.
- Cetrángolo, Oscar (2007a), "Financiamiento municipal contra la pobreza: ejes de análisis", *serie Medio ambiente y desarrollo*, N° 134 (LC/L.2796-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.130. (2007b), "Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización", *serie Políticas sociales*, N° 131 (LC/L.2700-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.50.
- Christaller, Walter (1933), *Central Places in Southern Germany*, Jena, Gustav Fischer. (Traducción al inglés de C.W. Baskin, Londres, Prentice Hall, 1966).
- Coraggio, José Luis (1981), "Posibilidades de una planificación territorial para la transición en América Latina", *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, N° 153-155, Caracas, Sociedad Venezolana de Planificación, junio.
- Costamagna, Pablo (2006), "Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Argentina", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cuervo, Luis Mauricio (2007), "Ordenamiento territorial: una reflexión desde la epistemología, la ética y la política", ponencia presentada en el II Congreso Internacional por el Desarrollo Sostenible y el Medio Ambiente (Manizales, Colombia, Universidad de Manizales, 2 al 4 de mayo). (2004), "Desarrollo económico y primacía urbana en América Latina. Una visión histórico-comparativa", *El rostro urbano de América Latina*, Ana Clara Torres Ribeiro (comp.), Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). (2003), "Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina: estado del arte, recomendaciones de política y perspectivas de investigación", *serie Gestión pública*, N° 41 (LC/L.2018-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.179. (1990), *La primauté urbaine en Amérique Latine: une étude historique-comparative*, tesis de doctorado de la Universidad de París XII, París, Instituto

de Urbanismo de París.

- De Mattos, Carlos A. (1986), "Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional", *Pensamiento iberoamericano*, Santiago de Chile, Instituto de Cooperación Iberoamericano (ICI)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- De Vries, Jan (1987), *La urbanización de Europa 1500-1800*, Barcelona, Editorial Crítica.
- Esquivel, Gerardo (1999), "Convergencia regional en México, 1940-1995", *El trimestre económico*, vol. 66, N° 4, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, octubre-diciembre.
- Fujita, M., P. Krugman y A. Venables (1999), *The Spatial Economy. Cities, Regions, and International Trade*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Gallup, J., J. Sachs y A. Mellinger (1998), *Geography and Economic Development*, NBER Working Paper Series, N° 6849, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, diciembre.
- Gamboa, Rafael y Miguel Messmacher (2002), *Desigualdad regional y gasto público en México*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- García Canclini, Néstor (2004), *Diferentes, desiguales y desconectados. Mapas de la interculturalidad*, Barcelona, Gedisa Editorial.
- García Merino, Fernando (2006), *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Honduras*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Garrido, N., A. Marina y D. Sotelsek (s/f), "Crecimiento y convergencia. Un ejercicio empírico sobre las regiones españolas y las provincias argentinas", inédito.
- Gaviria, Alejandro y Ernesto Stein (2000), "The evolution of urban concentration around the world: a panel approach", *Working Paper*, N° 414, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- González López, Sergio (2006), "Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de México", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gutvay, Mónica (2002), "El caso Juan Jorba: ¿una experiencia de desarrollo rural?", *Trabajo y sociedad. Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas*, vol. 3, N° 4, Santiago del Estero, Universidad Nacional de Santiago del Estero, marzo-abril.
- Hall, Peter (1998), *Cities in Civilization*, Nueva York, Pantheon.
- Hardoy, Jorge Enrique (1975), "Two thousand years of Latin American urbanization", *Urbanization in Latin America: Approaches and Issues*, J.E. Hardoy (comp.), Nueva York, Anchor Books. (1964), *Ciudades precolombinas*, Buenos Aires, Ediciones Infinito.
- Henderson, Vernon (2000), "How urban concentration affects economic growth", *Policy Research Working Paper*, N° 2326, Washington, D.C., Banco Mundial.
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (2004), *Panorama de la gestión pública (LC/IP/L.43)*, Santiago de Chile.
- Jaramillo, Samuel (1979), "Acerca de la macrocefalia urbana en América Latina", *Desarrollo y sociedad*, N° 1, Bogotá, D.C., Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de los Andes.
- Krugman, Paul (1991), *Geography and Trade*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Lapitz, Rocío y Eduardo Gudynas (2004), "Los claroscuros del cultivo de soja en Mato



- Grosso”, Montevideo, Observatorio del Desarrollo, Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES), mayo.
- Maldonado, Maria Mercedes (coord.) (2005), “Trabajo académico desarrollado por estudiantes de la especialización en planificación y administración del desarrollo regional”, Bogotá, D.C., Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (CIDER), Universidad de los Andes.
- Maldonado, Alberto (2005), “El sistema municipal y la superación de la pobreza en Colombia”, *serie Medio ambiente y desarrollo*, N° 110 (LC/L.2380-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.124.
- Martínez, Sorely y Luis Mauricio Cuervo (2006), “Sistemas de buenas prácticas en desarrollo económico local. Una revisión preliminar de la experiencia”, *serie Gestión pública*, N° 55 (LC/L.2495.P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.26.
- Massiris, Angel (2002), “Ordenación del territorio en América Latina”, *Scripta Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol. 6, N° 125, Barcelona, Universidad de Barcelona, octubre.
- Melo, Alberto (2001), “The innovation systems of Latin America and the Caribbean”, *Working Paper*, N° 460, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, agosto.
- Melo, Alberto y Andrés Rodríguez-Clare (2006), “Productive development policies and supporting institutions in Latin America and the Caribbean”, *Competitiveness Studies Series Working Paper C-106*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, febrero.
- Messmacher, Miguel (2000), “Desigualdad regional en México. El efecto del TLCAN y otras reformas estructurales”, *Documento de investigación*, N° 2000-4, México, D.F., Dirección General de Investigación Económica, Banco de México.
- Miceli, Sergio (1972), *A noite da madrinha*, São Paulo, Editora Perspectiva.
- Montenegro, Santiago (1996), “El papel de las regiones para la estabilidad macroeconómica de Colombia”, *Desarrollo y sociedad*, N° 38, Bogotá, D.C., Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de los Andes, septiembre.
- Montero, Cecilia (2004), “Formación y desarrollo de un cluster globalizado: el caso de la industria del salmón en Chile”, *serie Desarrollo productivo*, N° 145 (LC/L.2061-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.5
- Morse, Richard (1975), “A framework for Latin American urban history”, *Urbanization in Latin America: Approaches and Issues*, Jorge Enrique Hardoy, Nueva York, Anchor Books.
- Muñoz Reyes, Claudia (2006), “Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial en Bolivia”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Naciones Unidas (2001), *World Urbanization Prospects. The 1999 Revision (ST/ESA/SER.A/194)*, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.01.XIII.11.
- Neira, Eduardo (1972), “Las políticas de desarrollo regional en América Latina”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril, inédito.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2006), *OECD*

- Territorial Reviews: Competitive Cities in the Global Economy*, París. (2004), *Evaluating Local Economic and Employment Development. How to Assess What Works Among Programmes and Policies*, París. Odar, Juan Carlos (2002), “Convergencia y polarización. El caso peruano: 1961-1996”, *Estudios de economía*, vol. 29, N° 1, Santiago de Chile, Universidad de Chile, junio.
- Quah, Danny T. (1997), “Empirics for growth and distribution: stratification, polarization, and convergence clubs”, *Journal of Economic Growth*, vol. 2, N° 1, Nueva York, Springer. (1995), “Empirics for economic growth and convergence”, *CEPR Discussion Paper*, N° 1140, Londres, Centre for Economic Policy Research.
- Quiteño, Gloria y Lilian Vega (2006), *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de El Salvador*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ramírez, Juan Carlos (2007), “La coordinación de las políticas sociales”, Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias, Irma Arriagada (comp.), *serie Seminarios y conferencias*, N° 49 (LC/L.2648-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.174.
- Ramírez, Juan Carlos, Horacio Osorio y Rafael Parra-Peña (2007), Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia, *serie Estudios y perspectivas* N° 16 (LC/L.2684-P), Bogotá, D.C., Oficina de la CEPAL en Bogotá.
- Richardson, Harry W. (1986), *Economía regional y urbana*, Madrid, Alianza Editorial. (1973), *The Economics of Urban Size*, Farnborough, Saxon House.
- Rodríguez, Jorge (2002), “Distribución territorial de la población de América Latina y el Caribe: tendencias, interpretaciones y desafíos para las políticas públicas”, *serie Población y desarrollo*, N° 32 (LC/L.1831-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.137.
- Romero, José Luis (1976), *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Rufián Lizana, Dolores (2006), “Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Chile”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sánchez Torres, Fabio y Jairo Nuñez-Mendez (2000), “Geography and economic development in Colombia: a municipal approach”, Research Network Working Paper, N° 408, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Santillana, Miguel (2006), “Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Perú”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Scott, Allen J. (2006), “Creative cities: conceptual issues and policy questions”, *Journal of Urban Affairs*, vol. 28, N° 1, Oxford, Blackwell Publishing.
- Silva, Iván (2005), “Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 85 (LC/G.2266-P), Santiago de Chile, abril.
- Silva, Iván y Carlos Sandoval (2005), “Desarrollo económico local/regional y fomento productivo: la experiencia chilena”, *serie Gestión pública*, N° 49 (LC/L.2279-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.60.
- Stöhr, Walter (1972), *Desarrollo regional en América Latina. Experiencias y perspectivas*, Buenos Aires, Ediciones SIAP. (1969), “Regional development in Latin America: experience and prospects”, *La regionalización de las políticas de desarrollo en América Latina*, documento presentado en el Segundo Seminario Interamericano (Santiago de Chile, 8 al 12 de septiembre), Instituto Panamericano de Geografía e Historia, Comité de Geografía Regional, borrador.
- Urquiola, M. y otros (1999), *Geography and Development in Bolivia. Migration, Urban and Industrial Concentration, Welfare, and Convergence: 1950-1992*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Vernon, Raymond (1966), “International investment and international trade in the product cycle”, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 80, N° 2, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, mayo.
- Vieira Senra, Nelson (2006), *Pesquisa sobre políticas e instituicoes públicas para o desenvolvimento economico territorial-DET no Brasil. Consolidação geral da pesquisa*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Weber, Adna Ferrin (1899), *The Growth of Cities in the Nineteenth Century. A Study in Statistics*, Ithaca, Cornell University Press. Weitz, Raanan (1971), *De campesino a agricultor. Una nueva estrategia de desarrollo rural*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Wheaton, W.C. y H. Shishido (1981), “Urban concentration, agglomeration economies, and the level of economic development”, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 30, N° 1, Chicago, The University of Chicago Press.
- Williamson, Jeffrey G. (1981), “Inequality and regional development: the view from America”, *Disparities in Economic Development since Industrial Revolution*, P. Bairoch y M. Lévy-Leboyer, Londres, Macmillan. (1965), “Regional inequality and the process of national development: a description of the patterns”, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 13, N° 4, parte II, Chicago, The University of Chicago Press, julio.
- Williner Martina, Alicia (2007), *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. Estudios de casos comparados (Argentina, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Brasil, Perú, Honduras, Bolivia) 1990-2005. Síntesis General*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Willington, M. (1998), “Un análisis empírico del crecimiento económico regional en Argentina”, *Revista Estudios*, N° 84, Córdoba, Fundación Mediterránea.
- Zipf, G.K. (1941), *National Unity and Disunity*, Indiana, Bloomington Principia Press.
- Zuccardi, Igor Esteban (2002), “Efectos regionales de la política monetaria en Colombia”, *Documentos de trabajo sobre economía regional*, N° 32, Cartagena de Indias, Banco de la República, julio.