

---

## seminarios y conferencias

# **D**esarrollo regional en América Latina: El lugar importa

Memoria del Seminario Internacional, realizado en Santiago los días 19, 20 y 21 de octubre de 2010, por el Área de Gestión Local y Regional



Instituto Latinoamericano y del Caribe  
de Planificación Económica y Social (ILPES)

Santiago de Chile, mayo de 2012

Los artículos reunidos en este volumen se basan en las ponencias presentadas por los expertos que participaron en el seminario internacional titulado “Desarrollo económico territorial”, realizado en la sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en Santiago, los días 19, 20 y 21 de octubre de 2010. El seminario fue organizado por el Área de Gestión Local y Regional del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), en el marco de sus actividades de investigación y capacitación.

El resumen y la compilación estuvieron a cargo de Katherine Ross y Luis Riffo, del Área de Gestión del Desarrollo Local y Regional.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la organización.

Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN: 1680-9033

LC/L.3454

Copyright © Naciones Unidas, mayo de 2012. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Introducción</b> .....	11
<i>Jorge Máttar</i>	
<b>I. El lugar importa: Desarrollo Regional en América Latina</b> .....	15
<i>Iván Silva Lira</i>	
A. Disparidades territoriales y convergencia.....	15
B. Desigualdad territorial y crecimiento regional .....	23
C. Características del crecimiento regional en América Latina ....	28
D. Conclusiones .....	35
<b>II. La evolución de la desigualdad regional: Lecciones de Europa y América del Norte</b> .....	37
<i>Mario Polèse</i>	
A. Introducción.....	37
1. Desigualdad regional del ingreso .....	37
B. Aglomeración y crecimiento regional en la economía del conocimiento .....	41
C. Comercio y dinámica del crecimiento regional .....	44
D. Interacción entre aglomeración y comercio: Tres esquemas de escenarios.....	45
E. Fuerzas compensatorias: Estructura industrial e incentivos ....	47
F. Conclusión: Implicancias para América Latina.....	49
<b>Bibliografía</b> .....	50
<b>Anexos</b> .....	53

<b>III. Las políticas de desarrollo regional y el conflicto eficiencia-equidad</b> .....	57
<i>Juan R. Cuadrado Roura</i>	
A. El conflicto eficiencia–equidad: Algunas consideraciones de partida.....	58
B. La justificación de las políticas regionales.....	61
C. De la equidad a la eficiencia. Una visión panorámica de la evolución de los objetivos y orientaciones básicas de las PR.....	62
1. Las políticas regionales en el período comprendido entre la década de los 60s y mediados de los 70.....	63
2. Las consecuencias de la “crisis” internacional iniciada entre los 70s y su impacto en los planteamientos de las políticas de desarrollo regional.....	65
3. Economía y políticas regionales desde mediados de los 90s hasta la actualidad.....	67
D. La evolución de la PR: De la opción por la equidad a la de la eficiencia y la competitividad. Algunos ejemplos y el caso de la Unión Europea.....	70
1. Las recientes posiciones adoptadas por la OCDE y el Banco Mundial.....	71
2. La PR de la Unión Europea y el reciente giro hacia el logro de una mayor competitividad de las economías regionales.....	71
E. Conclusiones.....	77
<b>Bibliografía</b> .....	78
<b>IV. La política nacional de desarrollo regional: Experiencia reciente de la política regional en Brasil</b> .....	79
<i>Ubajara Berocan Leite</i>	
A. Introducción.....	79
B. Aspectos históricos del desarrollo regional en Brasil.....	80
C. La renovación de la cuestión regional por parte del gobierno brasileño.....	81
D. Diagnóstico regional: características de las desigualdades brasileñas.....	82
E. Análisis de la dinámica productiva regional brasileña reciente.....	85
F. Análisis de los cambios demográficos actuales en Brasil.....	87
G. La implementación de la PNDR en el período reciente.....	88
H. La renovación de la PNDR: Una respuesta para el debate.....	89
1. Consideraciones finales: desafíos de sustentabilidad de la PNDR.....	92
<b>Bibliografía</b> .....	93
<b>V. Los límites de las políticas de desarrollo económico-territorial. Reflexiones con base en la experiencia de tres departamentos colombianos</b> .....	95
<i>Alberto Maldonado Copello</i>	
A. Introducción.....	95
B. La experiencia de los tres departamentos.....	96
C. Los límites de las políticas de desarrollo económico local.....	97
<b>Bibliografía</b> .....	103
<b>VI. El momento y oportunidad del desarrollo regional brasileño: Una propuesta de largo plazo</b> .....	105
<i>Liana Carleial y Bruno Cruz</i>	
A. Introducción.....	105
B. Evolución reciente de la economía brasileña.....	107
C. El marco conceptual de este análisis.....	116
D. Una propuesta.....	118
1. Condensación de las estructuras productivas regionales a través de la complementación de las inversiones en curso, llenando eslabones faltantes de las cadenas productivas.....	118
2. Incentivo a inversiones que rompan con el patrón de renta local.....	119

3. Estructurar regionalmente comités representativos de las empresas, universidades, escuelas técnicas y gobierno local para el desarrollo de acciones que entreguen el sistema productivo a las universidades, a los IFETS y a las universidades tecnológicas federales .....	120
4. Fomentar el desarrollo del uso industrial de la biodiversidad de la Amazonia .....	120
5. Acciones que garanticen la cohesión territorial, con énfasis en acciones específicas en el nordeste semi-árido .....	120
E. La cuestión institucional .....	123
F. Consideraciones finales .....	125
<b>Bibliografía</b> .....	126
<b>VII. Innovación y territorio. Ideas para nuevas actuaciones de las agencias de desarrollo</b> .....	127
<i>Pablo Costamagna</i>	
A. Introducción .....	127
B. Un recorrido desde la práctica .....	129
C. Tecnología, innovación y desarrollo local .....	131
D. Innovaciones sociales, sus aportes para ampliar la mirada y la intervención .....	134
E. Nuevos mecanismos de gobernanza .....	135
F. Sumar la innovación a las estrategias para el desarrollo territorial .....	138
G. Las acciones colectivas y la capacidad de innovación a nivel territorial .....	139
H. Conclusiones .....	140
<b>Bibliografía</b> .....	140
<b>VIII. Descentralización de servicios esenciales. Los casos del Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México</b> .....	143
<i>Sergio Galilea y Leonardo Letelier</i>	
A. Introducción .....	143
B. La descentralización: Marcos conceptuales, dimensiones y mecanismos de delegación .....	144
C. El debate sobre los efectos de la descentralización .....	144
D. La organización del Estado en el nivel sub nacional .....	145
1. Los dos enfoques básicos .....	145
2. Descentralización y eficiencia económica .....	146
3. ¿Por qué se descentralizan los países? .....	147
4. Formas alternativas de gestión de los servicios públicos locales .....	148
5. El diseño de la descentralización .....	149
E. Los procesos de descentralización de América Latina: Sus dimensiones fundamentales .....	150
F. El enfoque institucional en los procesos de descentralización .....	152
1. Los procesos descentralizadores en los enfoques del desarrollo .....	152
2. La descentralización y las demandas por equidad e integración social .....	153
3. Los procesos de descentralización y la participación y gestión ciudadana .....	154
G. La tipología de servicios esenciales descentralizados .....	154
1. Los servicios de atención primaria de salud .....	155
2. Los servicios educacionales en sus niveles pre básico, básico y medio .....	155
3. Los servicios de recolección y disposición de residuos sólidos domiciliarios .....	155
4. Los servicios de seguridad ciudadana .....	155
5. Los servicios de desarrollo productivo regional y local .....	156
H. Una visión general: Los principales problemas de los servicios públicos esenciales en Latinoamérica .....	156
1. La acumulación de déficits en acceso y calidad .....	156
2. Problemas severos de desigualdad e integración social .....	157
3. Complejas inercias e ineficacias institucionales .....	157
4. Insuficiencias críticas de financiamiento .....	157
5. Participación variada y compleja de agentes privados .....	158
6. Problemas tecnológicos y organizativos .....	158

I.	La situación de los servicios esenciales para los países en estudio.....	158
1.	Brasil.....	158
2.	Chile.....	160
3.	Colombia.....	161
4.	Costa Rica.....	163
5.	México.....	165
J.	Ocho hipótesis sobre la descentralización de servicios esenciales.....	168
1.	La singularidad de los procesos de descentralización.....	168
2.	La descentralización tiene algunos avances en la década.....	168
3.	Las escalas subnacionales para la gestión de servicios esenciales son variables y se requiere de un sistema de funciones coherentes y compartidas nacional-regional-local.....	169
4.	Existen las suficientes “buenas prácticas” como para obtener conclusiones sobre replicabilidad.....	170
5.	La problemática de la calidad está en el centro del desafío futuro en educación básica y en salud primaria.....	171
6.	Los servicios de recolección y disposición de basuras, aunque “naturalmente” descentralizados, muestran una severa precariedad en cobertura y calidad.....	172
7.	La seguridad ciudadana se ha constituido en la principal demanda ciudadana y la descentralización ordenada de su gestión, una necesidad imperiosa y urgente.....	172
8.	El desarrollo económico regional y local tiene tremendos desafíos, pero constituyen una necesidad imperiosa para una descentralización eficaz.....	173
K.	Conclusiones.....	174
	<b>Bibliografía.....</b>	<b>175</b>
<b>IX.</b>	<b>Objetivos de Desarrollo del Milenio: un diagnóstico a nivel municipal. El caso del Brasil, Chile y México.....</b>	<b>179</b>
	<i>David Candia y Julio Hurtado</i>	
A.	Introducción.....	179
B.	Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Contexto general.....	180
1.	Restricciones.....	183
2.	Potencialidades.....	183
C.	Estado de situación en la región.....	183
D.	Llamados de atención.....	185
E.	El proyecto de municipalización de los ODM.....	187
F.	Objetivos del proyecto.....	188
G.	Líneas de acción.....	188
H.	Metodología del proyecto.....	189
1.	Fuentes de información.....	189
2.	Definición de metas de algunos indicadores.....	189
I.	Resultados.....	192
1.	El caso de Brasil.....	192
2.	El caso de Chile.....	195
3.	El caso de Guatemala.....	198
4.	El caso de México.....	201
J.	Conclusiones.....	203
	<b>Bibliografía.....</b>	<b>204</b>
<b>X.</b>	<b>Experiencia de la OCDE en la medición y análisis del desarrollo regional.....</b>	<b>207</b>
	<i>Mónica Brezzi</i>	
A.	Introducción.....	207
B.	Medición del desarrollo regional en países de la OECD.....	208
C.	Mirada hacia el futuro: Mejorando la base de evidencia a nivel subnacional.....	215

D. Mirando hacia adelante: Mejorando el uso de estadísticas regionales en el debate de políticas .....	217
E. Conclusiones .....	219
<b>Bibliografía</b> .....	219
<b>XI. Desafíos para la medición subnacional en América Latina y el Caribe</b> .....	221
<i>Luis Riffo Pérez</i>	
A. Introducción .....	221
B. Desarrollo y territorio. El lugar importa .....	222
1. Desigualdades socio territoriales.....	222
2. Globalización y competitividad territorial .....	225
C. Nuevos procesos políticos y descentralización.....	230
D. Alcances metodológicos e institucionales para la medición subnacional.....	232
E. Hacia nuevas mediciones integrales del desarrollo.....	233
1. Ampliaciones o extensiones del sistema de cuentas nacionales.....	233
2. Indicadores compuestos .....	233
3. Sistemas de indicadores .....	233
4. Indicadores subjetivos.....	233
F. Conclusiones.....	234
<b>Bibliografía</b> .....	235
<b>Serie Seminarios y conferencias: números publicados</b> .....	237

### Índice de cuadros

CUADRO I.1	TAMAÑO ECONÓMICO, POBLACIÓN, SUPERFICIE, PIBPC Y DENSIDAD POBLACIONAL, 11 PAÍSES Y REGIONES SELECCIONADAS .....	16
CUADRO I.2	DISTRIBUCIÓN EN TÉRMINOS DE PIBPC Y DENSIDADES DE POBLACIÓN DE LOS TERRITORIOS INTERMEDIOS DE ARGENTINA, BOLIVIA, BRASIL, CHILE, COLOMBIA, ECUADOR, MÉXICO, PERÚ Y URUGUAY .....	17
CUADRO I.3	CONCENTRACIÓN DE ACTIVIDAD ECONÓMICA (PIB).....	17
CUADRO I.4	UNA MEDIDA SIMPLE DE DISPARIDADES .....	19
CUADRO I.5	INDICADOR DE CONVERGENCIA BETA PARA PAÍSES SELECCIONADOS 1990-2007.....	21
CUADRO I.6	AMÉRICA LATINA: CUADRANTES DE DESEMPEÑO ECONÓMICO Y SOCIAL .....	28
CUADRO I.7	EDUCACIÓN, PIB E INGRESOS ALTOS.....	32
CUADRO I.8	EDUCACIÓN PIB E INGRESOS BAJOS .....	33
CUADRO I.9	EDUCACIÓN, PIB E INGRESOS MUY ALTOS .....	34
CUADRO VI.1	DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO EN LAS MACRO REGIONES BRASILEÑAS .....	109
CUADRO VI.2	PROMEDIO DE AÑOS DE ESTUDIOS DE INSTRUCCIÓN FORMAL, SEGÚN CATEGORÍAS SELECCIONADAS. BRASIL Y MACRO REGIONES 1992 A 2008.....	116
CUADRO VI.3	DISTRIBUCIÓN DE LOS TERRITORIOS DE CIUDADANÍA EN LA REGIÓN NORDESTE .....	122
CUADRO IX.1	OBJETIVOS, METAS E INDICADORES ODM .....	180
CUADRO IX.2	MORTALIDAD INFANTIL EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE .....	184
CUADRO IX.3	POBREZA EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE .....	184
CUADRO IX.4	POBREZA EXTREMA EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE .....	185
CUADRO IX.5	RAZÓN DE VENTAJA PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EUROPA.....	187
CUADRO IX.6	INDICE DE GRADO DE AVANCE.....	191

CUADRO IX.7	INDICE DE DISTANCIA .....	192
CUADRO IX.8	BRASIL: MUNICIPIOS POR GRADO DE AVANCE Y POR DISTANCIA.....	193
CUADRO IX.9	BRASIL: DISTANCIA. NÚMERO Y PORCENTAJE DE MUNICIPIOS Y POBLACIÓN.....	195
CUADRO IX.10	CHILE: MUNICIPIOS POR GRADO DE AVANCE Y POR DISTANCIA .....	196
CUADRO IX.11	CHILE: DISTANCIA. NÚMERO Y PORCENTAJE DE MUNICIPIOS Y POBLACIÓN.....	198
CUADRO IX.12	GUATEMALA: MUNICIPIOS POR GRADO DE AVANCE Y POR DISTANCIA.....	199
CUADRO IX.13	GUATEMALA: DISTANCIA. NÚMERO Y PORCENTAJE DE MUNICIPIOS Y POBLACIÓN.....	201
CUADRO IX.14	MÉXICO: MUNICIPIOS POR GRADO DE AVANCE Y DISTANCIA .....	202
CUADRO IX.15	MÉXICO: DISTANCIA. NUMERO, PORCENTAJE DE MUNICIPIOS Y POBLACIÓN.....	203
CUADRO X.1	“ENFOCARSE EN LAS BRECHAS”: UNA HERRAMIENTA DE DIAGNÓSTICO EN LA PRODUCCIÓN DE INDICADORES PARA LA POLÍTICA PÚBLICA .....	218
CUADRO XI.1	CHILE. ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD REGIONAL.....	226
CUADRO XI.2	MÉXICO. ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD REGIONAL 2006 .....	227
CUADRO XI.3	PERÚ. ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD REGIONAL 2008.....	228
CUADRO XI.4	COLOMBIA. ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD REGIONAL.....	229

### Índice de recuadros

RECUADRO III.1	LA ESTRATEGIA RENOVADA DE LISBOA, 2005 .....	76
RECUADRO XI.1	ARTÍCULO 270 DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE BOLIVIA .....	230
RECUADRO XI.2	ARTÍCULO 238 DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE ECUADOR.....	231
RECUADRO XI.3	PLANTEAMIENTO DE LA NUEVA POLÍTICA DE DESARROLLO REGIONAL DEL BRASIL.....	231
RECUADRO XI.4	ARTÍCULO 3 DE LA LEY DE DESCENTRALIZACIÓN-URUGUAY .....	231

### Índice de gráficos

GRÁFICO I.1	INDICADOR DE CONVERGENCIA SIGMA 1990-2008.....	20
GRÁFICO I.2	GRADO DE CONCENTRACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y GINI TERRITORIAL POR PAÍSES .....	22
GRÁFICO I.3	CRECIMIENTO DEL PIB PC Y COEFICIENTE SIGMA: BOLIVIA, MÉXICO.....	24
GRÁFICO I.4	CRECIMIENTO DEL PIB PC Y COEFICIENTE SIGMA: BRASIL, CHILE, COLOMBIA Y ARGENTINA.....	25
GRÁFICO I.5	CRECIMIENTO DEL PIB PC Y COEFICIENTE SIGMA: PERÚ .....	27
GRÁFICO I.6	INGRESO PC E INDICADORES DE EDUCACIÓN A NIVEL SUBNACIONAL .....	27
GRÁFICO II.1	EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD REGIONAL DEL INGRESO EE.UU. (1900 - 2000); CANADÁ (1925 - 2000) .....	38
GRÁFICO II.2	DISPARIDADES REGIONALES (PIB PER CÁPITA) 1950-1990 NACIONES EUROPEAS .....	39
GRÁFICO II.3	DISPARIDADES REGIONALES (PIB PER CÁPITA) 1950-1990. NACIONES EUROPEAS.....	40
GRÁFICO II.4	PIB PER CÁPITA. REGIONES DE REINO UNIDO 2002 (PROMEDIO REINO UNIDO=100) .....	41
GRÁFICO II.5	PARTICIPACIÓN EN EL EMPLEO EN SERVICIOS PROFESIONALES, CIENTÍFICOS Y TÉCNICOS ÁREAS URBANAS POR TAMAÑO. EEUU Y CANADÁ. 2000 .....	43
GRÁFICO III.1	EVOLUCIÓN DE LOS FONDOS DESTINADOS EN LA UE A LA POLÍTICA REGIONAL Y DE COHESIÓN.....	75
GRÁFICO VI.1	PARTICIPACIÓN DEL PIB REGIONAL EN EL PIB BRASILEÑO.....	109
GRÁFICO VI.2	COMPARACIÓN DE LOS PIBS PER CÁPITA ENTRE LAS REGIONES.....	113

GRÁFICO VI.3	NIVEL DEL PIB Y TASA DE CRECIMIENTO MEDIO ENTRE 1995 Y 2008 DE LOS ESTADOS BRASILEÑOS.....	114
GRÁFICO VI.4	BRASIL. SECTORES DE ACTIVIDAD ECONÓMICA CON MAYOR PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN LA VARIACIÓN DEL EMPLEO FORMAL ENTRE 2003 Y 2008 POR MACRO REGIÓN .....	115
GRÁFICO IX.1	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): VARIACIÓN DEL IPC GENERAL Y DEL IPC DE LOS ALIMENTOS ENTRE DICIEMBRE 2006 Y SEPTIEMBRE 2008 .....	186
GRÁFICO IX.2	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RECUPERACIÓN DEL NIVEL DE POBREZA V/S RECUPERACIÓN DEL NIVEL DEL PIB.....	186
GRAFICO IX.3	BRASIL: MUNICIPIOS SEGÚN GRADO DE AVANCE Y DE DISTANCIA.....	193
GRAFICO IX.4	CHILE: MUNICIPIOS SEGÚN GRADO DE AVANCE Y DE DISTANCIA .....	196
GRAFICO IX.5	GUATEMALA: MUNICIPIOS SEGÚN GRADO DE AVANCE Y DE DISTANCIA....	199
GRAFICO IX.6	MÉXICO: MUNICIPIOS SEGÚN GRADO DE AVANCE Y DE DISTANCIA .....	201
GRAFICO X.1	CARACTERÍSTICAS DEL 20% DE REGIONES RURALES CON MAYOR ÍNDICE DE CRECIMIENTO EN MATERIA DE PRODUCTIVIDAD PARA EL PERÍODO 1995-2007 .....	209
GRAFICO X.2	RANGO DE FUERZA LABORAL CON EDUCACIÓN SUPERIOR EN LAS REGIONES TL2, 2008 .....	210
GRAFICO X.3	EFFECTOS DE RED DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES CALIFICADOS .....	211
GRAFICO X.4	PATENTES EN ENERGÍAS RENOVABLES.....	212
GRAFICO X.5	TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DEL EMPLEO PARA 1999-2007 Y 2008-2009: REGIONES OCDE Y POR TIPO DE REGIÓN .....	213
GRAFICO X.6	ÍNDICE DE GINI EN REGIONES TL2 DEL INGRESO DISPONIBLE REGIONAL PARA 1996 Y 2007 .....	214
GRAFICO X.7	REGIONES TL2 CON LAS MAYORES RAZONES PGB A CO2 PROMEDIO DE PAÍSES 2005 .....	216
GRAFICO XI.1	CHILE. ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD REGIONAL 2008. RANKING GLOBAL .....	227
GRÁFICO XI.2	MÉXICO. ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD REGIONAL 2006. RANKING GLOBAL .....	228
GRÁFICO XI.3	PERÚ. ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD REGIONAL 2008. RANKING GLOBAL .....	229
GRÁFICO XI.4	COLOMBIA. ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD REGIONAL 2006. RANKING GLOBAL .....	230

### Índice de mapas

MAPA II.1	EUROPA. DENSIDAD DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA.....	53
MAPA II.2	EUROPA. PIB PER CÁPITA POR REGIÓN, COMPARADO CON EL PROMEDIO NACIONAL.....	54
MAPA II.3	MÉXICO: PIB PER CÁPITA POR ESTADO.....	55
MAPA II.4	CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN POR LUGAR – EE.UU. Y CANADÁ 1990-2000 .....	56
MAPA III.1	MAPA REGIONAL EUROPEO PARA EL PERÍODO 2007-2013 .....	75
MAPA IV.1	TIPOLOGÍA DE LA PNDR .....	84
MAPA IV.2	DINÁMICA ECONÓMICA MICRO REGIONAL 2002-2006.....	86
MAPA IV.3	ÁREAS PRIORITARIAS DE LA PNDR CON ACTUACIÓN DEL MINISTERIO DE INTEGRACIÓN.....	88
MAPA VI.1	BRASIL – TASA DE CRECIMIENTO POBLACIONAL MUNICIPAL (2000-2010).....	108
MAPA VI.2	MEDIANA DEL NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS DEFINIDOS POR CNAE EN EL AÑO 1997.....	110
MAPA VI.3	MEDIANA DEL NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS DEFINIDOS POR CNAE EN EL AÑO 2007.....	111

MAPA VI.4	BRASIL. STOCK DE EMPLEO EN LA INDUSTRIA DE TRANSFORMACIÓN, 1995.....	112
MAPA VI.5	BRASIL. STOCK DE EMPLEO EN LA INDUSTRIA DE TRANSFORMACIÓN, 2007.....	112
MAPA VI.6	REGIÓN NORDESTE – MUNICIPIOS DISTRIBUIDOS SEGÚN IDHM DEL AÑO 2000.....	121
MAPA VI.7	DISTRIBUCIÓN DE LOS TERRITORIOS DE CIUDADANÍA DE LA REGIÓN NORDESTE .....	122
MAPA IX.1	BRASIL: MUNICIPIOS SEGÚN GRADO DE AVANCE (1990-2000) .....	194
MAPA IX.2	BRASIL: MUNICIPIOS SEGÚN DISTANCIA DEL CUMPLIMIENTO DE LOS ODM AL 2015 .....	194
MAPA IX.3	CHILE: MUNICIPIOS SEGÚN GRADO DE AVANCE (1992-2002).....	197
MAPA IX.4	CHILE: MUNICIPIOS SEGÚN DISTANCIA DEL CUMPLIMIENTO DE LOS ODM AL 2015 .....	198
MAPA IX.5	GUATEMALA: MUNICIPIOS SEGÚN GRADO DE AVANCE (1994-2002) .....	200
MAPA IX.6	GUATEMALA: MUNICIPIOS SEGÚN DISTANCIA DEL CUMPLIMIENTO DE LOS ODM AL 2015 .....	200
MAPA IX.7	MÉXICO: MUNICIPIOS SEGÚN GRADO DE AVANCE (1990-2000).....	202
MAPA IX.8	MÉXICO: MUNICIPIOS SEGÚN DISTANCIA DEL CUMPLIMIENTO DE LOS ODM AL 2015 .....	203
MAPA XI.1	ESPERANZA DE VIDA .....	223
MAPA XI.2	TASA DE MORTALIDAD INFANTIL .....	223
MAPA XI.3	PARTICIPACIÓN DE LOS TERRITORIOS DE LA REGIÓN SOBRE PIB TOTAL DE AMÉRICA LATINA .....	224
MAPA XI.4	PIB POR HABITANTE PARA TERRITORIOS DE LA REGIÓN .....	225

### Índice de diagramas

DIAGRAMA II.1	TRES GEOGRAFÍAS ECONÓMICAS ESQUEMATIZADAS .....	46
DIAGRAMA III.1	LA PDR DESDE LOS 60S HASTA FINALES DE LOS 70S .....	64
DIAGRAMA III.2	RASGOS BÁSICOS DE LAS POLÍTICAS REGIONALES DESDE LOS 90s.....	68
DIAGRAMA VIII.1	LAS DIMENSIONES DE LA DESCENTRALIZACIÓN .....	151
DIAGRAMA XI.5	ENFOQUES DE MEDICIÓN DEL PROGRESO.....	234

### Índice de imágenes

IMAGEN X.1	FOTO INSTANTÁNEA DE MAPAS, GRÁFICOS Y TEXTOS DE OECD EXPLORER .....	217
------------	---	-----

## Introducción

---

**Jorge Máttar<sup>1</sup>**

A pesar de los avances significativos de la última década, América Latina y el Caribe es la región del mundo con mayores desigualdades económicas y sociales; una de las dimensiones más expresivas de esta desigualdad la constituye la brecha en los niveles de desarrollo que exhiben diferentes lugares en el interior de cada país. En efecto, considerando diferentes parámetros internacionales de desigualdades territoriales, el continente muestra las brechas de desarrollo más altas entre territorios ricos y territorios pobres.

Este contexto de desigualdades es el que ha impulsado al ILPES a mostrar históricamente una preocupación por interpretar el fenómeno del desarrollo territorial de la región y promover políticas públicas para enfrentar las severas desigualdades socio-espaciales existentes.

Un factor impulsor reciente ha sido el Informe de la CEPAL, La Hora de la Igualdad, brechas por cerrar, caminos por abrir<sup>2</sup>, en el que se incorpora explícitamente la dimensión de territorio en el análisis de las desigualdades de América Latina y el Caribe, destacándose la necesidad de promover la cohesión territorial a partir de una acción explícita del Estado en diversos campos.

El seminario internacional Desarrollo Económico Territorial realizado en octubre de 2010 en la sede de CEPAL en Santiago de Chile buscó reunir a un amplio grupo de especialistas y actores

---

<sup>1</sup> Director del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)

<sup>2</sup> Véase CEPAL (2010), La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir, Santiago de Chile.

gubernamentales y no gubernamentales de distintos países de la región para analizar y discutir las perspectivas recientes sobre la dinámica territorial desigual en sus diversas escalas y temáticas y algunas experiencias de políticas territoriales.

En esta publicación se ha seleccionado un grupo de trabajos que se consideran representativos de las reflexiones realizadas. No obstante, toda selección puede omitir perspectivas importantes por lo cual estimamos importante visitar el sitio web donde se encuentran todas las ponencias presentadas en el seminario<sup>1</sup>.

En un primer bloque se presentaron perspectivas generales sobre el desarrollo territorial, con base en tres trabajos que se incluyen en esta publicación.

El primero, de Iván Silva, muestra algunas características y tendencias recientes en materia de dinámicas económicas territoriales en América Latina, comprobando la inexistencia de procesos de convergencia territorial. Asimismo, plantea la necesidad de contar con políticas elaboradas desde distintos niveles de gobierno (local, regional, nacional), con énfasis en la promoción de innovación y desarrollo de capital humano, y para aquellos territorios con mayores rezagos, promover atracción de inversiones y mejorar sus condiciones de acceso y conectividad.

El segundo, de Juan Ramón Cuadrado, aborda el conflicto entre equidad y eficiencia para el caso de las políticas regionales desde la perspectiva de la Unión Europea. Revisa la evolución de los enfoques de políticas regionales, planteando que se ha transitado desde aquellos que se concentraban en la equidad hacia enfoques que priorizan los objetivos de competitividad y eficiencia, y sugiriendo que bajo esta perspectiva se corre el riesgo de que las políticas regionales se conviertan en un apéndice de políticas macroeconómicas y sectoriales.

El tercero, de Mario Polese, analiza comparativamente las trayectorias de América del Norte y de Europa en materia de desarrollo económico regional, planteando que, desde una perspectiva de largo plazo, se observa claramente una tendencia convergente de las disparidades regionales, asociada a una mayor integración económica. No obstante, plantea que existen diferencias importantes entre países en lo relativo al ritmo e intensidad de este fenómeno, donde ciertas condiciones de partida impulsan o dificultan dicha convergencia, tales como las fuerzas de polarización, las condiciones geográficas y la primacía de recursos naturales en la estructura industrial.

Un segundo bloque, relacionado con las perspectivas nacionales y sub-nacionales de las políticas de desarrollo territorial, se ilustra con dos trabajos relacionados con Brasil y uno referido a la experiencia de Colombia.

En el primero, de Ubajara Leite, del Ministerio de Integración de Brasil, se aborda la nueva propuesta de Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR) implementada desde el año 2007 y que se apresta a pasar a una segunda fase 2011-2015. En él se presenta una revisión histórica del desarrollo regional brasileño y se entregan antecedentes sobre el origen y características de la nueva política. Finalmente, se entregan algunas consideraciones relativas a los desafíos para la sustentabilidad de la PNDR.

En el segundo trabajo, Cruz y Carleial muestran evidencia empírica de las dinámicas económicas regionales del Brasil, destacando que se observa una reducción de brechas en diversos ámbitos, junto con un incremento del mercado interno y del empleo formal. No obstante, plantean que esta dinámica aún es insuficiente para reducir las brechas regionales en Brasil y que se requiere de una reformulación de la política regional que busque transformar las estructuras productivas regionales hacia una mayor diversificación.

Finalmente, Alberto Maldonado analiza la política de desarrollo económico territorial colombiana, con base en evidencia de los departamentos de Santander, Caldas y Risaralda. Plantea

---

<sup>1</sup> Sitio web del seminario <http://media.eclac.cl/presentaciones/conferencias2010/ilpes/index.htm>

que no existe de manera explícita un objetivo nacional de reducción de disparidades territoriales y que las políticas existentes no se articulan territorialmente.

Un tercer bloque se relacionó con experiencias específicas de políticas de desarrollo económico territorial y descentralización, del cual se presentan dos trabajos.

El primero, de Pablo Costamagna, aborda el tema de las agencias de desarrollo como promotoras de innovación territorial, destacando en primer término la creciente importancia de la innovación como factor determinante para el desarrollo territorial. Asimismo, identifica y analiza algunas áreas clave, tales como la innovación social y las nuevas formas de gobernanza.

El segundo, de Sergio Galilea y Leonardo Letelier, aborda la experiencia de cinco países de América Latina y el Caribe en materia de descentralización de cinco servicios básicos: salud, educación, gestión de residuos, desarrollo productivo y seguridad ciudadana. Los autores concluyen que, si bien se observan avances importantes en la materia, los países exhiben dinámicas diferenciadas de acuerdo a un conjunto de especificidades que se detallan en el trabajo.

El último bloque del seminario abordó el tema de la medición del desarrollo territorial, presentándose en esta publicación tres trabajos.

En el primero, Julio Hurtado y David Candia presentan resultados preliminares del proyecto Municipalización de los Objetivos del Milenio, que busca promover la concientización de los ODM al nivel municipal, evaluar su grado de cumplimiento y promover políticas de fortalecimiento en los gobiernos locales para coadyuvar a acelerar el paso en la materia, de cara al año 2015. El documento analiza información para cuatro países de la región: Brasil, Guatemala, México y Chile, y muestra evidencia de la elevada heterogeneidad interna en materia de los avances de los ODM.

El segundo trabajo, de Mónica Brezzi, presenta la experiencia de la OECD en la medición del desarrollo territorial y del uso de indicadores como apoyo para el diseño de políticas territoriales. Con base en la publicación regular de la OECD *Regions at Glance*, describe algunas características del desarrollo territorial de los países miembros. Plantea además algunos desafíos futuros en materia de medición y difusión de indicadores territoriales así como sus vínculos con las políticas públicas.

El último trabajo, de Luis Riffo Pérez, destaca la revalorización de la dimensión territorial en la discusión sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe y presenta evidencia reciente sobre el estado de las desigualdades económicas y sociales para un grupo de países de América Latina. Discute asimismo un conjunto de problemas metodológicos e institucionales que deben abordarse para el mejoramiento de la medición sub-nacional en la región.

El ILPES espera que esta publicación contribuya a la reflexión sobre los problemas del desarrollo de América Latina y el Caribe, al incorporar explícitamente la dimensión territorial, y plantea su compromiso de continuar trabajando en la producción de conocimiento sobre las desigualdades sub-nacionales y en la elaboración de propuestas de políticas públicas para enfrentarlas.



# I. El lugar importa: Desarrollo regional en América Latina

---

*Iván Silva Lira*<sup>1</sup>

## A. Disparidades territoriales y convergencia

América Latina y el Caribe, como ya se ha mencionado en otros contextos, es un continente que tiene enormes desigualdades económicas, sociales, políticas e institucionales, en el cuál la heterogeneidad del desarrollo económico es un hecho evidente que se manifiesta en múltiples aspectos. Esta realidad también se presenta en forma evidente en el plano territorial al comparar los niveles de desarrollo entre las distintas regiones de un determinado país.

Para comenzar por las más evidentes y en función de una comparación que abarca a los territorios intermedios<sup>2</sup> de América Latina, que están constituidos por aproximadamente 300 regiones, se puede observar que hay territorios (regiones) tan grandes como Sao Paulo en Brasil, que en tamaño es la tercera economía de América latina después de Brasil y México como países, versus regiones mucho más pequeñas en tamaño económico como podría ser la región de Aysén en Chile que en términos de producción y población puede ser no más grande que un municipio pequeño de la Región Metropolitana de Santiago de Chile.

---

<sup>1</sup> Economista, Ex Jefe del Área de Gestión Local y Regional del ILPES.

<sup>2</sup> Por territorios intermedios nos referimos a la división político administrativo que viene a continuación del nivel nacional que son Provincias en Argentina, Estados en Brasil, Departamentos en Colombia, Regiones en Chile y Perú, y así sucesivamente. A todas éstas las llamaremos genéricamente regiones.

Es decir, cuando se hacen trabajos de convergencia económica territorial entre países y se quieren hacer comparaciones de grados de disparidades territoriales entre ellos, un primer cuidado que hay que tener es que se pueden estar comparando regiones muy diversas ya que no es lo mismo una región de Brasil que una de Chile o Paraguay. Como muestra el Cuadro I.1 que ordena países y regiones por tamaño económico en función de su generación de PIB, Sao Paulo, como región, es más grande que Argentina, Venezuela, Colombia; Buenos Aires es más grande que Ecuador; Bogotá es más grande que Uruguay y así sucesivamente. Entonces, esta es una primera forma de heterogeneidad que se debe tomar en cuenta.

**CUADRO I.1**  
**TAMAÑO ECONÓMICO, POBLACIÓN, SUPERFICIE, PIBPC Y DENSIDAD POBLACIONAL,**  
**11 PAÍSES Y REGIONES SELECCIONADAS**

			PIB		Población		Superficie		PIB	Densidad
	País/Región		total \$ US	%	miles hab.	%	Km2	%	pc \$US	Hab/km2.
			mil							
1	Bra	<b>Brasil</b>	<b>1 089,398</b>	<b>37,3</b>	<b>178 985,306</b>	<b>39,0</b>	<b>8 514,880</b>	<b>44,1</b>	<b>6,087</b>	<b>21,0</b>
2	Mex	<b>México</b>	<b>949,130</b>	<b>32,5</b>	<b>103 263,388</b>	<b>22,5</b>	<b>1 964,380</b>	<b>10,2</b>	<b>9,191</b>	<b>52,6</b>
3	Bra	Sao Pablo	369,547	12,7	39 210,662	8,5	249,676	1,3	9,425	157,0
4	Arg	<b>Argentina</b>	<b>214,267</b>	<b>7,3</b>	<b>37 174,516</b>	<b>8,1</b>	<b>2 780,092</b>	<b>14,4</b>	<b>5,764</b>	<b>13,4</b>
5	Mex	Distrito federal	204,251	7,0	8 720,916	1,9	1,484	0,0	23,421	5 876,7
6	Ven	<b>Venezuela</b> <b>(República Bolivariana de)</b>	<b>184,509</b>	<b>6,3</b>	<b>25 132,648</b>	<b>5,5</b>	<b>912,050</b>	<b>4,7</b>	<b>7,341</b>	<b>27,6</b>
7	Col	<b>Colombia</b>	<b>162,346</b>	<b>5,6</b>	<b>41 421,434</b>	<b>9,0</b>	<b>1 141,750</b>	<b>5,9</b>	<b>3,919</b>	<b>36,3</b>
8	Chi	<b>Chile</b>	<b>146,774</b>	<b>5,0</b>	<b>15 919,479</b>	<b>3,5</b>	<b>756,096</b>	<b>3,9</b>	<b>9,220</b>	<b>21,1</b>
9	Bra	Río de janeiro	121,479	4,2	15 024,965	3,3	43,954	0,2	8,085	341,8
10	Bra	Minas gerais	98,771	3,4	18 751,174	4,1	589,994	3,1	5,267	31,8
11	Per	<b>Perú</b>	<b>92,319</b>	<b>3,2</b>	<b>27 219,264</b>	<b>5,9</b>	<b>1 285,220</b>	<b>6,7</b>	<b>3,392</b>	<b>21,2</b>
14	Arg	Buenos aires	72,178	2,5	14 410,581	3,1	307,571	1,6	5,009	46,9
16	Chi	<b>RM. Santiago</b>	<b>69,064</b>	<b>2,4</b>	<b>6 391,827</b>	<b>1,4</b>	<b>15,403</b>	<b>0,1</b>	<b>10,803</b>	<b>415,0</b>
19	Arg	Cd. Buenos Aires	46,771	1,6	3 006,179	0,7	200	0,0	15,558	15
20	Bra	Bahía	44,885	1,5	13 544,336	2,9	568,029	2,9	3,314	23,8
21	Per	Lima	44,742	1,5	8 994,434	2,0	35,298	0,2	4,974	254,8
22	Mex	Chihuahua	43,145	1,5	3 241,444	0,7	245,761	1,3	13,310	13,2
24	Ecu	<b>Ecuador</b>	<b>41,763</b>	<b>1,4</b>	<b>12 763,684</b>	<b>2,8</b>	<b>255,918</b>	<b>1,3</b>	<b>3,272</b>	<b>49,9</b>
25	Bra	Distrito Federal	40,912	1,4	2 231,239	0,5	5,835	0,0	18,336	382,4
26	Col	Bogotá D.C.	40,411	1,4	6 778,691	1,5	1,599	0,0	5,962	4 240,5
41	Uru	<b>Uruguay</b>	<b>20,022</b>	<b>0,7</b>	<b>3 247,647</b>	<b>0,7</b>	<b>176,220</b>	<b>0,9</b>	<b>6,165</b>	<b>18,4</b>
47	Arg	Córdoba	17,251	0,6	1 007,845	0,2	165,321	0,9	17,117	6,1
52	Mex	Guerrero	15,163	0,5	3 115,202	0,7	64,497	0,3	4,867	48,3
65	Bol	<b>Bolivia (Estado Plurinacional de)</b>	<b>11,452</b>	<b>0,4</b>	<b>9 024,923</b>	<b>2,0</b>	<b>1 098,581</b>	<b>5,7</b>	<b>1,269</b>	<b>8,2</b>
66	Uru	Montevideo	11,008	0,4	1 356,992	0,3	534	0,0	8,112	2 542,9
67	Col	Santander	10,661	0,4	1 913,444	0,4	30,414	0,2	5,571	62,9
69	Ecu	Guayas	9,682	0,3	3 581 579,0	0,8	20,502	0,1	2,703	175
72	Ecu	Pichincha	8,642	0,3	2 646 426,0	0,6	12,938	0,1	3,266	205
73	Arg	Mendoza	8,957	0,3	1 640,635	0,4	148,827	0,8	5,460	11,0
74	Col	Cundinamarca	8,512	0,3	2 228,682	0,5	24,113	0,1	3,819	92,4
77	Par	<b>Paraguay</b>	<b>7,095</b>	<b>0,2</b>	<b>4 995,398</b>	<b>1,1</b>	<b>406,750</b>	<b>2,1</b>	<b>1,420</b>	<b>12,3</b>
106	Arg	Santa Cruz	3,542	0,1	205,953	0,0	243,943	1,3	17,197	0,8
120	Col	Risaralda	2,852	0,1	859,666	0,2	4,123	0,0	3,317	208,5
163	Chi	Aysén	973	0,0	97,094	0,0	108,494	0,6	10,023	0,9
187	Per	Apurímac	421	0,0	437,128	0,1	21,104	0,1	963	20,7
209	Bol	Pando	119	0,0	60,984	0,0	63,827	0,3	1,944	1,0
<b>Total 11 países</b>			<b>2 919,075</b>	<b>100,0</b>	<b>459 147,714</b>	<b>100,0</b>	<b>19 291,937</b>	<b>100,0</b>	<b>6,358</b>	<b>23,8</b>

Fuente: Estimaciones propias.

Un segundo aspecto que se puede considerar al revisar la heterogeneidad territorial de América Latina es el relativo a la concentración de la generación de la riqueza. Como se observa en el Cuadro I.2, casi el 60% de la generación de la riqueza se concentra en no más del 9% del territorio del continente y que llevado a países concretos, los llamados países mono polares, como son Chile y Perú, concentran en torno al 50 % de la actividad económica en un solo punto del territorio, Santiago en el

caso de Chile y Lima en el caso de Perú (Cuadro I.3), concentración que se ha mantenido o incluso ha aumentado a lo largo del tiempo.<sup>3</sup>

**CUADRO I.2**  
**DISTRIBUCIÓN EN TÉRMINOS DE PIBPC Y DENSIDADES DE POBLACIÓN DE LOS TERRITORIOS INTERMEDIOS DE ARGENTINA, BOLIVIA (ESTADO PLURINACIONAL DE), BRASIL, CHILE, COLOMBIA, ECUADOR, MÉXICO, PERÚ Y URUGUAY**

	Territorios		PIB 2006		Población		Superficie		PIB pc \$ US	Densidad Hab/km2
	N	%	\$US mil	%	Hab.	%	Km2	%		
Alto PIB pc + Alta densidad	30	15,0	1,556,737	57.1	162,926,055	57.1	162,926,055	38.0	9,555	102.5
Bajo PIB pc y Alta densidad	72	36,0	727,302	26.7	184,628,807	26.7	184,628,807	43.0	3,939	52.4
Bajo PIB pc y Baja densidad	73	36,5	199,650	7.3	61,405,827	7.3	61,405,827	14.3	3,251	6.4
Alto PIB pc y Baja densidad	25	12,5	244,247	9.0	20,152,876	9.0	20,152,876	4.7	12,120	6.2
Total	200	100,0	2,727,936	100.0	429,113,568	100.0	17,881,738	100.0	6,357	24.0

Fuente: Estimaciones propias.

Los llamados países bipolares, con dos principales puntos de concentración, como son los casos de Bolivia y Ecuador, concentran en dos regiones en torno al 50 % de la actividad económica. Y, finalmente, los países multi-polares, concentran en 3 y no más de 5 territorios también en torno al 50% de la actividad económica. En todos estos casos, en no más de 6 o 7 territorios se concentra normalmente entre el 60 y el 70 % la actividad económica de un país. Es decir, con diferencias de esta naturaleza se puede observar que en América Latina la actividad económica presenta altos grados de concentración territorial.

**CUADRO I.3**  
**CONCENTRACIÓN DE ACTIVIDAD ECONÓMICA (PIB)**

Países monopolares		
Argentina		
Provincias (24)	1993	2005
Buenos Aires	34.30%	33.92%
C. de Buenos Aires	23.89%	24.86%
Total	58.19%	58.78%
Chile		
Región	1990	2007
Región Metropolitana	46.35%	47.80%
Perú		
Regiones (24)	1994	2008
Lima	52.10%	51.99%

(continúa)

<sup>3</sup> La información que se presenta en general es sólo para 7 países de América Latina. Ello se debe a que estos son los únicos que cuentan con información regional relativamente confiable. Este es otro gran esfuerzo que habría que hacer en este nivel y que se refiere a la generación de estadísticas territoriales en las cuales basar los análisis y la fundamentación de políticas.

Cuadro I.3 (conclusión)

Países bipolares		
Bolivia		
Departamentos (9)	1990	2006
La Paz	26.98%	23.26%
Santa Cruz	26.84%	29.98%
2 departamentos	53.82%	53.24%
Ecuador		
Provincias (21)	2001	2007
Guayas	22.65%	23.58%
Pichincha	21.10%	20.71%
2 provincias	43.75%	44.29%
Países multipolares		
Brasil		
Estados (27)	1990	2006
Sao Paulo	35.60%	33.39%
Rio de Janeiro	12.84%	11.05%
Minas Gerais	8.69%	8.81%
3 estados	57.13%	53.24%
Colombia		
Departamentos (32)	1990	2006
Bogotá	23.84%	24.63%
Antioquía	15.84%	15.16%
Valle	12.66%	10.99%
3 departamentos	52.33%	50.79%
México		
Estados (37)	1993	2006
Distrito federal	23.78	20.32
México	10.39	10.64
Nuevo León	6.41	7.45
Jalisco	6.56	6.26
4 estados	47.14	44.67

Fuente: Estimaciones propias

Pero que haya algún nivel de concentración puede ser económicamente explicable en la medida que la aglomeración puede ser un factor importante de condiciones económicas para el crecimiento.

El problema es, como se observa con el indicador que se presenta a continuación, que esta concentración va acompañada de enormes niveles de desigualdad. Efectivamente, como muestra el Cuadro 4, si se comparan las regiones al interior de cada país, el PIB per cápita de las regiones más ricas puede ser varias veces el PIB per cápita de las regiones más pobres del respectivo país.

Esta relación fluctúa entre 9 veces en el caso de Brasil y 3.5 veces en el caso de Bolivia. Este es muy simple indicador, pero que ya bastante dice en términos de disparidades. Como se puede observar, al comparar en dos años distintos en cada país de los analizados para América Latina, sólo en 3 de ellos se observa una pequeña disminución. ¿Sería esto indicio de algún síntoma, aunque sea pequeño, de convergencia regional?

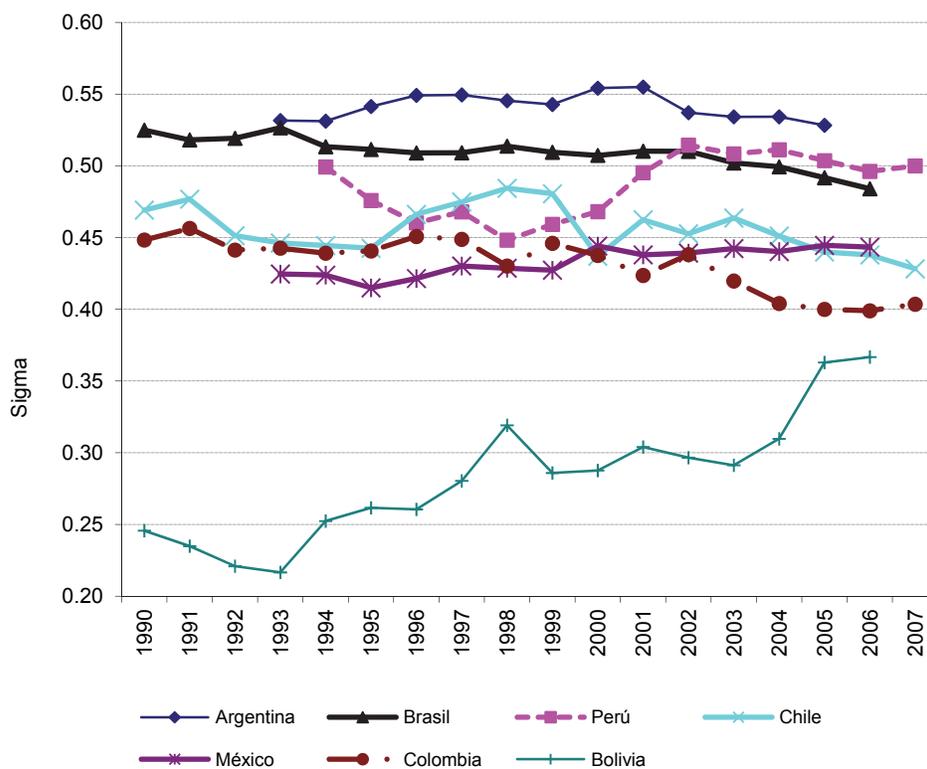
**CUADRO I.4**  
**UNA MEDIDA SIMPLE DE DISPARIDADES**

País	Moneda	Año de referencia	Región más rica	Región más pobre	+ rica sobre + pobre	Variación de la brecha
América Latina						
Argentina	\$ de 1993	1993	Tierra del Fuego	Stgo. Del Estero	6.79	19%
		2005	Ciudad de B. Aires	Formosa	8.09	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	B\$ de 1990	1990	Santa Cruz	Potosí	2.29	55%
		2006	Tarija	Potosí	3.55	
Brasil	R\$ de 2002	1990	DF	Plauí	11.86	-22%
		2006	DF	Plauí	9.22	
Chile	\$ de 2003	1990	Magallanes	Araucanía	5.12	-13%
		2007	Antofagasta	Araucanía	4.48	
Colombia	\$ de 1994	1990	Bogotá	Chocó	4.10	19%
		2007	Bogotá	Chocó	4.87	
México	\$ de 1993	1993	DF	Chiapas	5.46	11%
		2006	DF	Chiapas	6.07	
Perú	NS\$ de 1994	1994	Moquehua	Apurimac	8.11	-7%
		2007	Moquehua	Apurimac	7.57	
Países OCDE						
Francia	US\$ PPP 2000	1995	Lle de France	Corse	2.08	-6%
		2005	Lke de France	Languedoc-Roussillor	1.95	
Italia	US\$ PPP 2000	1995	Provincia autónoma di Bolanzo	Calabria	2.36	-13%
		2005	Provincia autónoma di Bolanzo	Campania	2.04	
Japón	US\$ PPP 2000	1990	Kanto	Okinaw a	1.80	-13%
		2005	Toukai	Okinaw a	1.57	
Corea	US\$ PPP 2000	1995	Gyeongnam	Jeolla	1.86	1%
		2005	Gyeongnam	Jeju	1.88	
Holanda	US\$ PPP 2000	1995	West	Oost	1.27	3%
		2005	West	Oost	1.31	
España	US\$ PPP 2000	1995	Madrid	Extremadura	2.04	-6%
		2005	Madrid	Extremadura	1.92	
Suecia	US\$ PPP 2000	1995	Stockholm	Ostra Mellansverige	1.44	13%
		2005	Stockholm	Ostra Mellansverige	1.63	

Fuente: Estimaciones propias y OECD.

Lo que salta a la vista es que cuando se calcula este indicador para un conjunto de países desarrollados su valor difícilmente supera las 2 veces, es decir los grados de disparidad en estos países son considerablemente más bajos.

**GRÁFICO I.1**  
**INDICADOR DE CONVERGENCIA SIGMA 1990-2008**



Fuente: Estimaciones propias y OECD.

Si se utiliza un coeficiente de disparidades algo más sofisticado como es el coeficiente Sigma, se puede observar que esta primera aproximación que se ha hecho se confirma. El Cuadro I.5 presenta estos resultados, para valores del coeficiente que fluctúan entre 0 (plena igualdad) y 1 (total desigualdad). Según esta comparación el país con las mayores disparidades es Argentina, con variaciones del coeficiente que van entre 0.50 y 0.55. Le siguen Brasil, Perú, Chile, México, Colombia y Bolivia, este último con las menores disparidades entre regiones pero en un sostenido aumento.

Llama la atención en este cuadro el hecho de que en los casos de Brasil y Chile, a partir del año 2002, se observa una muy leve tendencia a la disminución de las disparidades territoriales. ¿Será esta una tendencia que se mantendrá en el tiempo? El indicador que procura descubrir este velo es el llamado Indicador de Convergencia Beta, según el cual existe convergencia beta entre las regiones si se encuentra una relación inversa entre la tasa de crecimiento del PIB per cápita y el nivel inicial de PIB, es decir si las regiones relativamente más pobres tienden a crecer más rápido que las regiones más ricas. En los casos analizados se puede observar que no hay evidencia de convergencia para la mayoría de los períodos analizados y que sólo en el caso de 3 períodos y 3 países habría alguna evidencia, aunque no concluyente (dado el valor de los indicadores), de convergencia. Esto es para los casos de Brasil en el período 1999-2006, Chile en 1999-2008 y Colombia en 2002-2007 (Cuadro I.6). Es decir, pareciera ser que las disparidades territoriales son un problema no muy fácil de erradicar.

**CUADRO I.5**  
**INDICADOR DE CONVERGENCIA BETA PARA PAÍSES SELECCIONADOS 1990-2007**

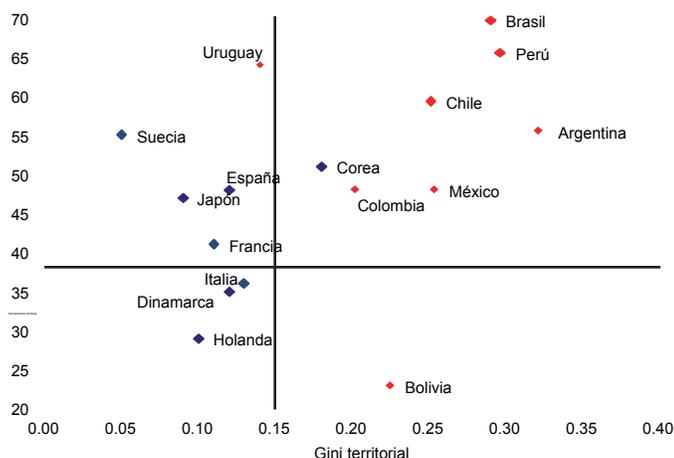
País	Período	Coefficiente beta	Error estándar	R2	Significancia estadística (5%)
Argentina	1993-2002	0,000	0,005	0,000	No
	2002-2005	-0,007	0,006	0,057	No
Bolivia (Est. Plur. de)	1990-1998	0,024	0,032	0,090	No
	1998-2006	-0,014	0,031	0,024	No
Brasil	1990-1999	-0,007	0,006	0,058	No
	1999-2006	-0,008	0,003	0,0206	Si
Chile	1990-1999	-0,002	0,010	0,005	No
	1999-2008	-0,019	0,007	0,437	Si
Colombia	1990-2002	-0,005	0,005	0,037	No
	2002-2007	-0,021	0,007	0,287	Si
México	1993-2000	0,003	0,006	0,012	No
	2000-2006	-0,001	0,004	0,005	No
Perú	1994-2001	-0,005	0,007	0,020	No
	2001-2008	0,000	0,007	0,000	No

Fuente: Estimaciones propias.

Lo que si llama la atención, sin embargo, es que los altos niveles de concentración económica, principalmente en los países más desarrollados, no son necesariamente sinónimo de altos niveles de desigualdad. Es decir, altos niveles de concentración podrían convivir con bajos niveles de desigualdad.

El Gráfico I.2 compara niveles de concentración (ejes de las y) con niveles de desigualdad territorial (eje de las x), y como se puede observar, en el caso de países más desarrollados, altos niveles de concentración económica coexisten con bajos niveles de desigualdad. Suecia, por ejemplo, es un país que tiene un gran nivel de concentración económica territorial, pero es el que tiene el más bajo nivel de desigualdad territorial. Esto se podría ver como que independientemente de que unos pocos puntos del territorio sueco concentren los mayores niveles de actividad económica, el bienestar económico en todos los territorios suecos es relativamente similar. En general, con no muchas diferencias esto es lo que se puede observar en los otros países desarrollados del Gráfico I.2.

**GRÁFICO I.2**  
**GRADO DE CONCENTRACIÓN DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y GINI TERRITORIAL POR PAÍSES**



Fuente: Estimaciones propias y OECD.

En cambio, en los países de América Latina la alta concentración de actividad económica va necesariamente acompañada de altos niveles de desigualdad, si bien es interesante constatar el hecho que la alta concentración económica no necesariamente es sinónimo de alta desigualdad y ahí es donde obviamente hay preguntas por hacerse y caminos por recorrer.

En resumen, toda la evidencia muestra, en el caso de América Latina, altos niveles de disparidades territoriales y escasa evidencia de convergencia regional lo que conlleva a concluir que de no mediar la formulación de políticas explícitas de desarrollo regional la previsión más probable es que las desigualdades se mantengan por mucho tiempo más.

En definitiva, en función de lo que se ha planteado el producto más visible de la desigualdad es la concentración de la actividad económica, la que sin dudas se genera por los beneficios asociados a las llamadas “economías de aglomeración” (externalidades), que hacen más atractivas para las nuevas inversiones las localidades que ya cuentan con un nivel alto de aglomeración. Estos factores también conducen a la concentración de la innovación, factor determinante de crecimiento hoy en día y, por tanto, un elemento adicional de mayor concentración en el futuro.

Pero entonces la pregunta natural que surge es si para crecer es necesario concentrar y aglomerar, ¿cuánta concentración y cuanta aglomeración es la recomendable?; ¿cuánto es éticamente aceptable? O sea, si realmente la aglomeración es una condición de crecimiento, ¿hasta dónde ello es éticamente aceptable?

En este contexto, llama mucho la atención una tesis del Informe Sobre el Desarrollo Mundial 2009: Una Nueva Geografía del Banco Mundial donde se plantea lo siguiente:

“La preocupación por estos 3 mil millones de personas (pobres), vistas en conjunto, lleva algunas veces a proponer un crecimiento económico más espacialmente equilibrado. Por ejemplo, se mantiene que el crecimiento de las ciudades debe controlarse, que las diferencias de riqueza entre el campo y la ciudad deben reducirse rápidamente, que las zonas y provincias retrasadas alejadas de los mercados nacionales y mundiales deben respaldarse con programas de desarrollo territorial que ofrezcan empleos a las personas que viven en ellas y, finalmente, que las crecientes diferencias entre el mundo desarrollado y en desarrollo deben resolverse mediante intervenciones para proteger a las empresas de los países en desarrollo hasta que estén dispuestas a competir. El mensaje del Informe sobre el desarrollo mundial 2009 es diferente: el crecimiento económico tiende a ser desequilibrado geográficamente. Los esfuerzos por difundirlo prematuramente pondrán en peligro

el progreso. El desafío que se plantean los gobiernos es permitir e incluso alentar un crecimiento económico desequilibrado y al mismo tiempo garantizar un desarrollo incluyente”<sup>4</sup>.

En otras palabras, lo que aquí se plantea es ojo, cuidado, no haga esfuerzos desde las políticas públicas por desconcentrar el crecimiento ya que esto puede terminar impidiéndolo y generar más problemas que buenos resultados. Más bien siga creciendo concentradamente y después vea como distribuye. Entonces, la pregunta lógica que surge es ¿hasta dónde ello es posible?: aglomerar para crecer y crecer para distribuir. ¿Qué es lo éticamente aceptable?

Parece no haber discusión acerca de que la aglomeración es necesaria para crecer. ¿Pero cuánta aglomeración, cuanto crecimiento y cuanta distribución? ¿Hay verdaderos ejemplos en América Latina de crecimiento que después genere procesos de distribución? Pareciera ser que esta es una pregunta que, al menos en este continente, no está convenientemente respondida.

## **B. Desigualdad territorial y crecimiento regional**

Más allá de las respuestas a las preguntas planteadas en el apartado anterior, otra esencial que uno se podría hacer es, desde el punto de vista estricto de la eficiencia económica, ¿son o no son las desigualdades económicas un obstáculo estructural al crecimiento económico? Y, si así fuera, ¿deberían los gobiernos nacionales preocuparse por reducir las brechas de desigualdad para poder crecer más rápidamente?

Qué muestra alguna evidencia empírica que hemos reunido. Para períodos que van entre 1990 y 2007, según la información de cada país y para 7 países, en los cuadros siguientes se presenta información que compara la evolución del Coeficiente Sigma de desigualdad territorial versus el crecimiento económico para estas series de tiempo. Para los casos de Bolivia y México (Gráfico I.3), la relación entre crecimiento y desigualdad tiene forma de tijeras, es decir, a menor desigualdad, mayor crecimiento y a mayor desigualdad menor crecimiento. La tendencia de largo plazo es que el incremento de las desigualdades va acompañado de una disminución de la tasa de crecimiento, mostrándose una relación inversa, entre crecimiento y desigualdad.

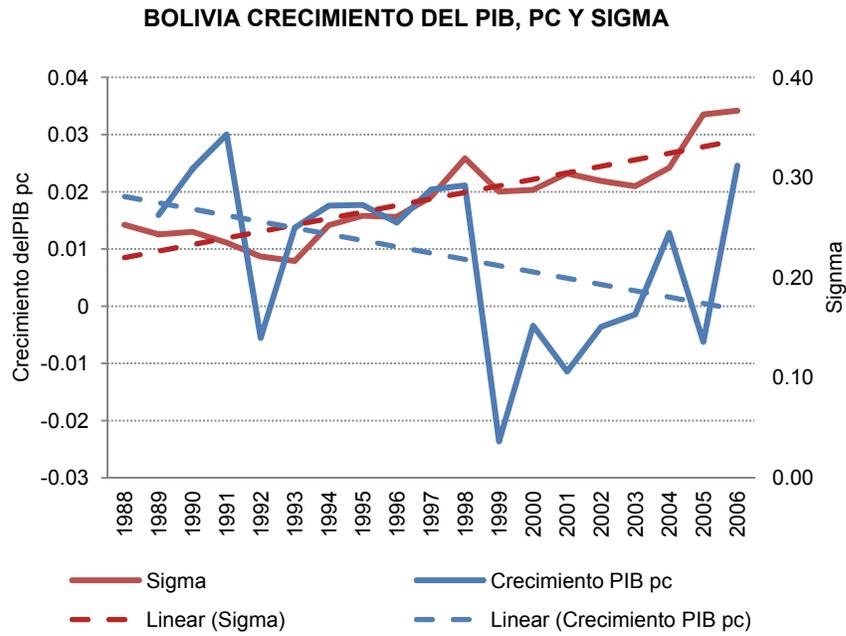
Para otros cuatro países como son los casos de Brasil, Chile, Colombia y Argentina (Gráfico I.4), con algunas diferencias, la serie de coeficiente sigma y crecimiento del PIB también tiene forma de tijeras, pero invertidas en comparación con los dos casos anteriores de Bolivia y México. Es decir, se observa que hay una tendencia a la disminución de las desigualdades territoriales que va acompañada de un aumento de la tasa de crecimiento, lo que además podría estar indicando algún grado de convergencia en estos países. Como ya se señalaba anteriormente este pareciera ser el caso, principalmente, de Brasil, Colombia y Chile.

En el caso de Perú (Gráfico I.5), no es similar a ninguno de los anteriores, ya que las curvas no se cruzan y se observa una tendencia a un aumento en paralelo de las desigualdades y la tasa de crecimiento.

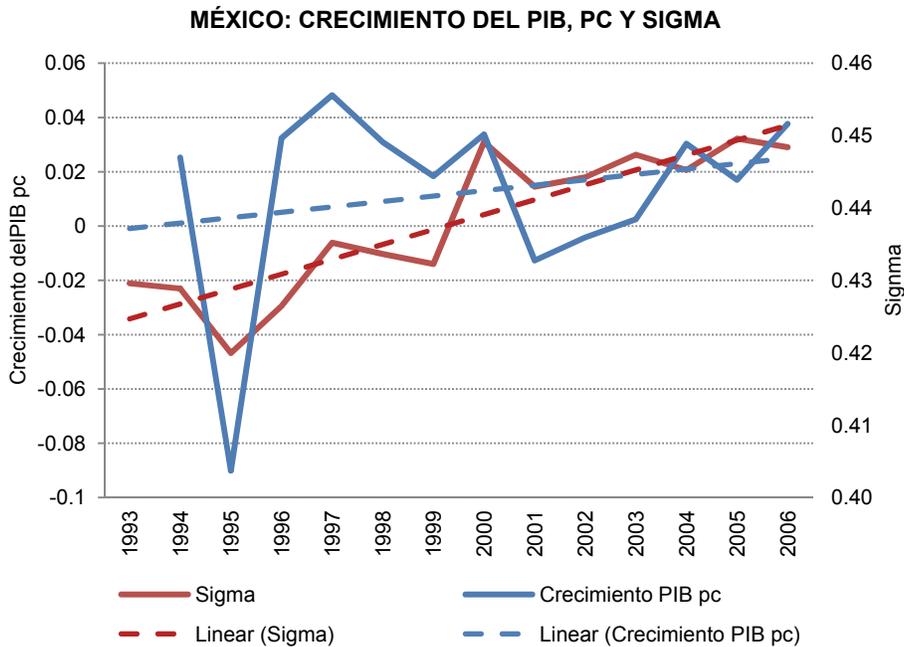
---

<sup>4</sup> Informe Sobre el Desarrollo Mundial 2009: Una Nueva Geografía. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, 2008.

**GRÁFICO I.3**  
**CRECIMIENTO DEL PIB PC Y COEFICIENTE SIGMA: BOLIVIA, MÉXICO**



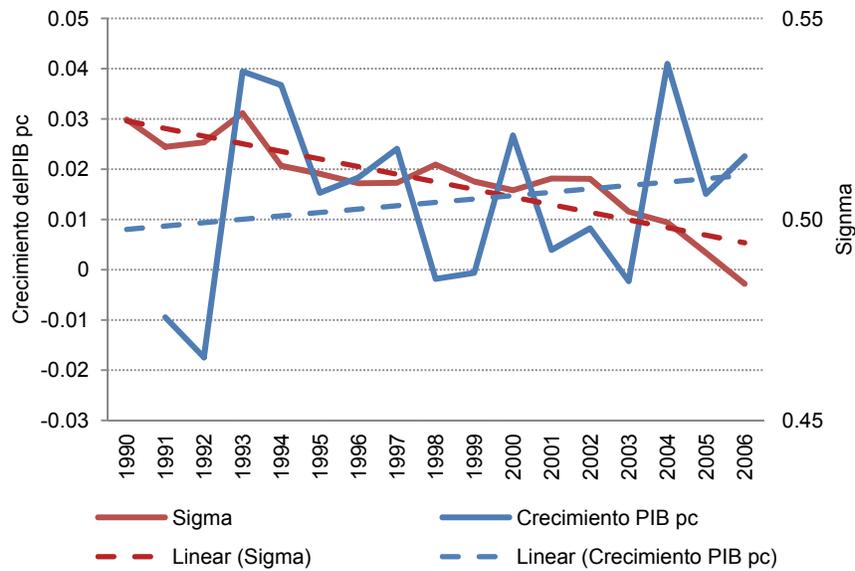
Fuente: Elaboración propia.



Fuente: Estimación propia

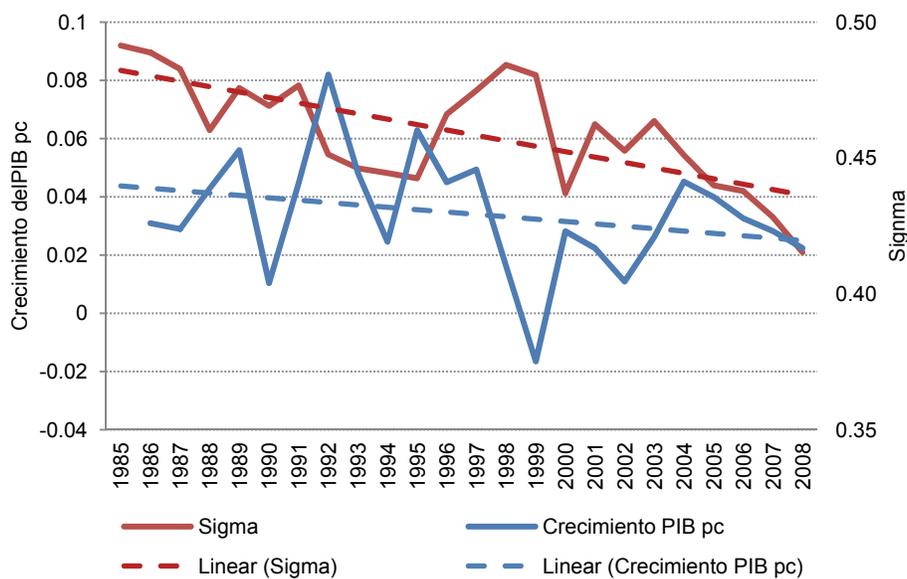
**GRÁFICO I.4**  
**CRECIMIENTO DEL PIB PC Y COEFICIENTE SIGMA: BRASIL, CHILE, COLOMBIA Y ARGENTINA**

**BRASIL: CRECIMIENTO DEL PIB, PC Y SIGMA**



Fuente: Estimación propia

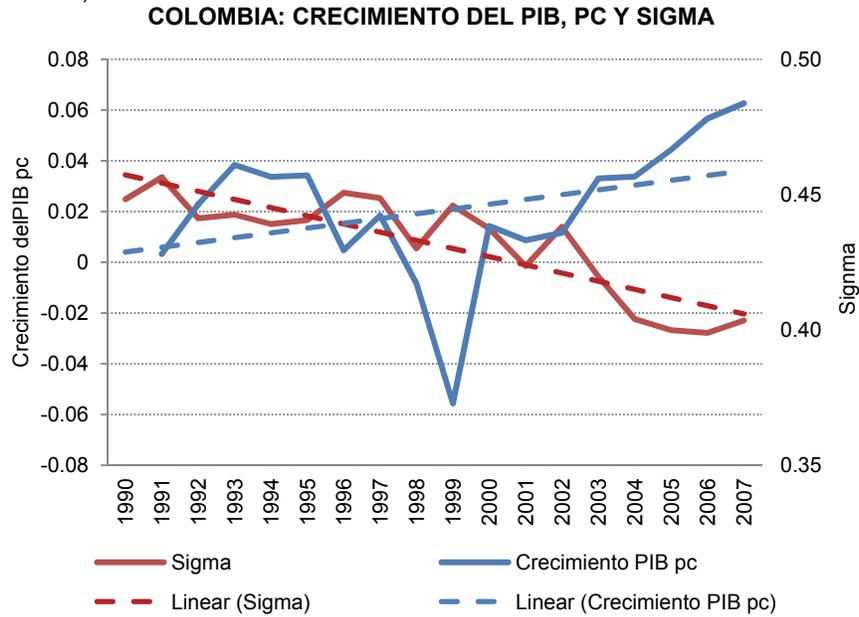
**CHILE: CRECIMIENTO DEL PIB, PC Y SIGMA**



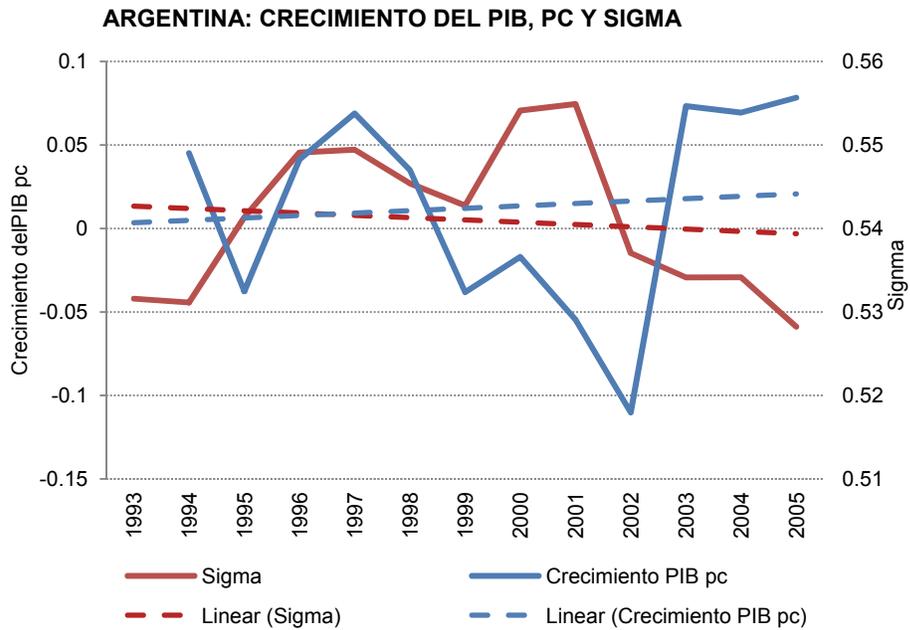
Fuente: Elaboración propia.

(continúa)

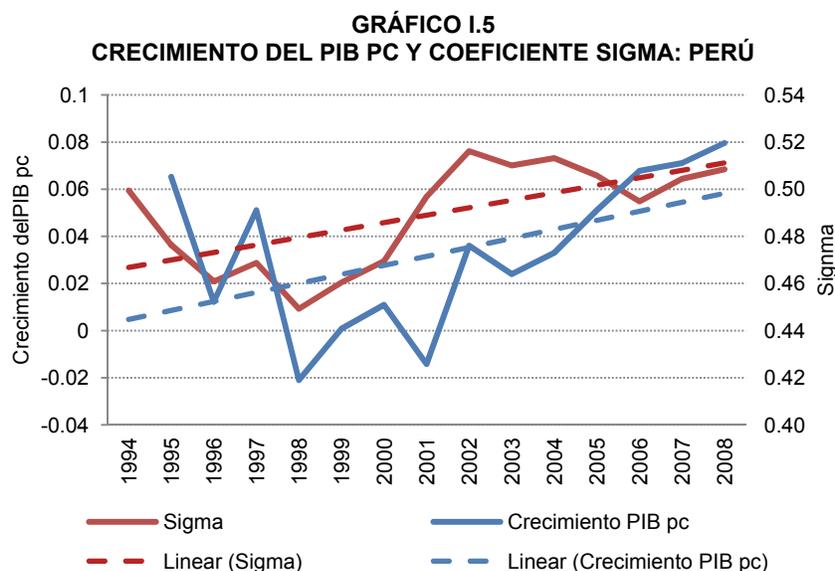
Gráfico I.4 (conclusión)



Fuente: Elaboración propia.

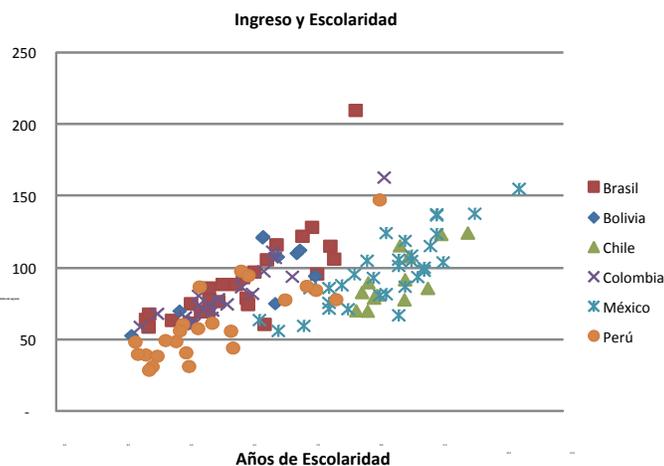


Fuente: Elaboración propia.



Toda esta información no es más que alguna evidencia empírica que hemos recogido que apunta a señalar que la desigualdad, además de ser un problema moral, puede también ser un obstáculo al crecimiento económico y por tanto este es un tema que debiera ser explorado en mayor profundidad. No en vano, en un reciente informe de la OECD para Chile efectivamente se asocian niveles de desigualdad con menor potencial de crecimiento en la economía chilena.<sup>5</sup>

**GRÁFICO I.6**  
**INGRESO PC E INDICADORES DE EDUCACIÓN A NIVEL SUBNACIONAL**



<sup>5</sup> “Territorial inequalities in GDP per capita are substantially higher in Chile (Figure 1.9) than in most OECD countries according to the Gini index (0.25) and the weighted coefficient of variation (0.30)”. “Regional policies should not only promote growth in areas in which economies of agglomeration are present, but they should also incite all regions to reach their growth potential. Chilean regions have so far not fully utilised their assets and reached their potential for growth”. OECD Territorial Reviews: CHILE – ISBN 978-92-64-06074-6 – © OECD, 2009.

Pero decimos que también hay otros obstáculos, en general, los altos niveles de PIB per cápita están relacionados con altos niveles de ingresos de las personas y estos a su vez con mayores niveles de educación y, por tanto, con mayor concentración territorial del conocimiento y una mayor capacidad de estas regiones para innovar y crecer (Gráfico I.6). Este es otro tipo de heterogeneidad que tiende a profundizar las desigualdades territoriales a no ser que desde las políticas territoriales nacionales se pueda ayudar a corregir estas desviaciones.

### C. Características del crecimiento regional en América Latina

En el Cuadro I.6 se presenta resumidamente la información de 6 países con sus regiones clasificadas por cuadrantes de desempeño. En esta sección se analizan y comparan las dinámicas de crecimiento económico y desarrollo social con información disponible y actualizada, para períodos entre comienzos de 1990, hasta 2006, 2007 y 2008.

Este desempeño territorial se calificará de acuerdo con los siguientes criterios: el nivel del PIB per cápita en el momento inicial, la tasa de crecimiento del PIB en el período seleccionado y el nivel de desarrollo social (IDS). El mencionado cruce de variables da lugar a una matriz de desarrollo territorial con cuatro cuadrantes al interior de los cuales se definen, a su vez, otros dos sub-cuadrantes o casilleros, generándose, por tanto, 8 casilleros en total.

**CUADRO I.6**  
**AMÉRICA LATINA: CUADRANTES DE DESEMPEÑO ECONÓMICO Y SOCIAL**

Territorios dinámicos con bajo PIB per cápita	
Alto desarrollo social	
Brasil	Espirito Santo, Goias, Minas Gerais
Colombia	Atlántico
México	México
Bajo desarrollo social	
Brasil	Acre, Amapá, Amazonas, Ceará, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Piauí, Rio Grande do N., Rondonia, Roraima, Sergipe, Tocantins
Chile	Coquimbo, Los Lagos
Colombia	Bolívar, Caquetá, Cauca, César, Córdoba, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Sucre
México	Durango, Guanajuato, Puebla, San Luis de Potosi, Tlaxcala, Yucatán.
Perú	Ayacucho, Cajamarca, Cusco, La Libertad, San Martín, Ucayali
Territorios dinámicos con alto PIB per cápita	
Alto desarrollo social	
Bolivia (Est. Plur. de)	Santa Cruz, Tarija
Brasil	Distrito Federal, Mato Grosso, Paraná, Santa Catarina
Chile	Tarapacá, Antofagasta, Región Metropolitana
México	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Querétaro, Sonora
Perú	Arequipa, Ica, Lima, Tacna
Bajo desarrollo social	
Bolivia (Est. Plur de)	Pando
Chile	Atacama, Aysén
Colombia	Santander
México	Quintana Roo
Perú	Madre de Dios

(continúa)

Cuadro I.6 (conclusión)

Territorios poco dinámicos con bajo PIB per cápita	
Alto desarrollo social	
Bolivia (Est. Plur. de)	La Paz Cochabamba
Chile	Valparaíso
México	Colima, Jalisco, Morelos, Nayarit, Sinaloa
Bajo desarrollo social	
Bolivia (Est. Plur. de)	Beni, Chuquisaca
Brasil	Alagoas, Bahía, Pernambuco
Chile	Ohiggins, Maule, Biobío, La Araucanía
Colombia	Boyacá, Caldas, Chocó, Huila, N. Santander, Quindío, Risaralda, Tolima
México	Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, Tabasco, Veracruz, Zacatecas
Perú	Amazonas, Áncash, Apurímac, Huancavelica, Huanuco, Junín, Lambayeque, Loreto, Piura, Puno, Tumbes.
Territorios poco dinámicos con alto PIB per cápita	
Alto desarrollo social	
Brasil	Río de Janeiro, Sao Paulo, Río Grande do Sul
Chile	Magallanes
Colombia	Antioquía, Bogotá, Valle
México	Distrito Federal
Perú	Moquehua
Bajo desarrollo social	
Bolivia (Est. Plur. de)	Oruro
México	Campeche
Perú	Pasco

Fuente: Estimaciones propias.

Un primer cruce, entre nivel del PIB per cápita al inicio del período y la tasa de crecimiento del PIB, define los cuatro cuadrantes por su desempeño económico y contribución a la convergencia o a la divergencia territorial. Un segundo cruce, al interior de cada cuadrante, en términos de desarrollo social, define dos sub-cuadrantes (casilleros) por su contribución al bienestar de las poblaciones allí asentadas.

Cuadrante 1: Territorios Dinámicos y con Alto PIB Per Cápita. Regiones que han crecido por sobre la media nacional con productos per cápita también superiores a esta media. Son “potencialmente” ganadores en el marco de la globalización si bien sostener esa condición requiere de políticas y actitudes pro-activas frente a la internacionalización de la economía mundial. Al interior de este grupo, como de los tres grupos siguientes, se definen dos sub-cuadrantes, relacionados con desempeño social:

- De alto desarrollo social: IDS(+), es decir, territorios que se ubican por sobre la media del IDS de sus respectivos países.
- De bajo desarrollo social: IDS (-), es decir, territorios que se ubican por bajo la media del IDS de sus respectivos países.

Cuadrante 2: Territorios Dinámicos y con Bajo PIB Per Cápita. Son regiones con crecimiento por sobre la media nacional y con productos per cápita inferiores a la media nacional. A pesar de ser relativamente pobres o atrasadas (dado su PIB per cápita relativo), muestran una dinámica positiva de crecimiento y estarían alcanzando (convergiendo) a las regiones más avanzadas. En el mismo sentido

que a los del cuadrante I, se les podría denominar “potencialmente ganadores”, porque sostener su desempeño requerirá de un adecuado acompañamiento de políticas y actitudes pro-activas.

Cuadrante 3: Territorios No Dinámicos y con Bajo PIB Per Cápita. Este grupo es exactamente el opuesto al primero (cuadrante 1). Agrupa a los territorios con crecimiento inferior al promedio nacional, y con productos per cápita también inferiores a la media nacional. Se les considera “potencialmente perdedores” pues, de no mediar acciones explícitas, su situación relativa tenderá a empeorar.

Cuadrante 4: Territorios No Dinámicos y con Alto PIB Per Cápita. Son territorios con crecimiento por debajo del promedio nacional, pero con productos per cápita superiores a la media nacional. En principio, se trata de territorios a los cuales en un pasado reciente les ha ido comparativamente bien y alcanzaron altos niveles de producto per cápita, pero tienden a una situación de menor dinamismo económico.

Un primer análisis induce a pensar que cada uno de los cuatro cuadrantes previamente descritos podría identificarse con un tipo de desempeño claramente evaluable como “ganador” para el cuadrante 1, “convergente” para el 2, “estancado” para el 3 y “declinante” para el 4. Sin embargo, cuando se agrega el criterio social, se pone en evidencia que al interior de cada cuadrante surgen situaciones más heterogéneas. Por ello se han distinguido al interior de cada uno de ellos dos tipos de situaciones, que dan lugar a 8 posibles escenarios, en los cuales las situaciones extremas y opuestas se producen en el cuadrante de mejor desempeño económico y social (extremo superior derecho del cuadro 12) y el de peor desempeño económico y social (extremo inferior izquierdo del mismo cuadro).

Cuadrante 1.1: Territorios Dinámicos con Alto PIB per cápita y Alto Desarrollo Social. Este es el casillero territorial de mejor desempeño, ya que sus integrantes crecen por sobre la media nacional, son más “ricos” que el promedio nacional y este mayor dinamismo económico también se manifiesta en progreso social por encima de la media del país, en términos de educación, salud y vivienda.

Se podría decir que en este casillero se ubican los territorios cuyo ejemplo habría que seguir. Aquí se ubican regiones como Santa Cruz y Tarija en Bolivia; Brasilia, Mato Grosso, Paraná y Santa Catarina en Brasil; Tarapacá, Antofagasta y Santiago en Chile; Aguas Calientes, Baja California, Baja California Sur, Cohahuila, Chihuahua, Nuevo León, Querétaro, Sonora y Tamaulipas en México; Arequipa, Ica, Lima y Tacna en Perú.

Cuadrante 1.2: Territorios Dinámicos con Alto PIB per cápita y Bajo Desarrollo Social. A pesar de ser más ricos que el promedio y crecer más que el promedio de sus respectivas economías, estos territorios tienen un desempeño social bajo la media, lo que significa que el crecimiento no se está traduciendo en desarrollo social. Son Pando en Bolivia; Atacama y Aysén en Chile; Santander en Colombia; Quintana Roo en México, y Madre de Dios en Perú.

Cuadrante 2.1: Territorios Dinámicos con Bajo PIB per cápita y Alto Desarrollo Social: a esta casillero se le podría denominar el de la esperanza, ya que se trata de territorios que están convergiendo, ya que crecen más que el promedio nacional, y presentan un índice de desarrollo social por encima de los promedios a pesar de tener niveles de PIB per cápita más bajos. Aquí están Espiritu Santo, Goais y Minas Gerais en Brasil; Atlántico en Colombia, y el Estado de México en México.

Cuadrante 2.2: Territorios Dinámicos con Bajo PIB per cápita y Bajo Desarrollo Social: son territorios convergentes que no han logrado mejorar significativamente sus indicadores sociales. A pesar de estar creciendo por sobre las medias nacionales no consiguen traducir, aún, este resultado en genuino desarrollo. Habría que otorgarles el beneficio de la espera ya que si mantienen buenas tasas de crecimiento podrían llegar a transformar aquello en mejoras sociales equivalentes. Como se puede observar se trata de un gran número de regiones, particularmente en el caso de Brasil.

Cuadrante 3.2: Territorios Poco Dinámicos con Bajo PIB per cápita y Alto Desarrollo Social: este es un casillero de muy baja probabilidad de ocurrencia, ya que se trata de territorios pobres, de magro desempeño económico pero con buenos indicadores sociales. Por tanto, se podría suponer que ellos pueden tener algún tipo de transferencias que los ayudan a mantener una condición social

aceptable. Se trata de La Paz y Cochabamba en Bolivia; Valparaíso en Chile, y Colima, Jalisco, Morelos, Nayarit y Sinaloa en México.

Cuadrante 3.1: Territorios Poco Dinámicos con Bajo PIB per cápita y Bajo Desarrollo Social: este es el casillero de peor desempeño de todos, ya que, es de bajo dinamismo, económicamente más pobre y socialmente más atrasado que el promedio de los países analizados. Está constituido por territorios, en general, de lento dinamismo demográfico y/o expulsores de población. Es el lugar, donde no se quisiera estar o, visto de otra forma, el que requiere de mayor apoyo de políticas compensatorias y de cierre de brechas implementadas desde los niveles nacionales.

Cuadrante 4.1: Territorios Poco Dinámicos con Alto PIB per cápita y Alto Desarrollo Social: en este casillero se ubican territorios ricos que están creciendo por debajo de los promedios nacionales, a pesar de lo cual, mantienen un desempeño social muy bueno, claramente por sobre los promedios nacionales. En términos conceptuales se trata de territorios pro-convergencia, ya que, en realidad, se inscriben en un contexto territorial en el cual, gracias al gran dinamismo de los territorios convergentes, se produce una tendencia al cierre de las brechas territoriales. Por tanto, estar ubicado aquí, no es en sí mismo malo, sin perjuicio de lo cual, desde el punto de vista de las políticas, de lo que se trata es de, al menos, mantener las posiciones alcanzadas y, en algunos casos probablemente también de recuperar posiciones perdidas. Son Río de Janeiro, Sao Paulo y Río Grande do Sul en Brasil; Magallanes en Chile; Antioquia, Bogotá y Valle en Colombia, y Madre de Dios en Perú.

Cuadrante 4.2: Territorios Poco Dinámicos con Alto PIB per cápita y Bajo Desarrollo Social: este es un casillero de muy baja probabilidad de ocurrencia ya que es poco probable que territorios “ricos”, que están creciendo poco, tengan además indicadores sociales por debajo de las medias nacionales.

Por tanto, es muy probable, que en este casillero se ubiquen territorios que, en base a algún dinamismo extraordinario, llegaron a alcanzar niveles de PIB per cápita por sobre los promedios nacionales pero que no se tradujeron en mejoras sociales permanentes. Son los casos de Oruro en Bolivia; Campeche en México, y Pasco en Perú.

Para que hacer todo este esfuerzo de ordenamiento y clasificación de territorios? De lo que se trata es de buscar, si las hay, algunas características comunes en el crecimiento territorial latinoamericano, que es lo que caracteriza a los territorios que les va bien y que factores comunes se advierten en los territorios que no tienen buen desempeño. En general se podrían deducir algunas de las siguientes características:

Territorios Ganadores y Convergentes: Las actividades económicas más características del dinamismo económico de estos cuadrantes son, en primer lugar, sectores productivos vinculados al sector primario, principalmente la explotación de recursos naturales exportables, que en varios casos coinciden con ser recursos minerales de altos niveles de productividad y que explican el mayor dinamismo económico de esas regiones. Se encuentran aquí varias regiones mineras vinculadas a la explotación de cobre e hidrocarburos. También, y particularmente en el caso de los territorios Convergentes, se trata de casos donde se han puesto en valor más recientemente cierto tipo de recursos naturales (soja, salmón, flores, etc.). También es posible encontrar territorios donde el mayor dinamismo lo ha impreso la industria manufacturera también con fuertes vinculaciones con el sector externo. Destacan aquí algunos casos muy asociados a la industria maquiladora y a actividades industriales relativamente livianas que corresponden, principalmente, a territorios de Brasil y México. También, explican el mayor dinamismo económico de estos Cuadrantes, actividades económicas normalmente muy representativas de áreas metropolitanas, sectores financieros y de servicios, que han significado un fuerte proceso de tercerización de sus economías con fuertes vinculaciones con la economía mundial.

Territorios Estancados: Coinciden en la explicación de su estancamiento, en primer lugar, el predominio de actividades primarias tradicionales de baja productividad, normalmente orientadas a los mercados domésticos, y con muy pocas posibilidades de reconversión. También es posible encontrar casos de territorios vinculados al sector secundario y que corresponden a territorios que se han desindustrializado, ya sea por el cambio en las políticas nacionales de incentivos y/o por procesos de apertura externa que han afectado las posibilidades competitivas de las industrias localizadas en ellos.

Asimismo, también se encuentran territorios donde el principal declive está asociado a actividades terciarias las cuales han retrocedido en sus posibilidades competitivas basadas en la provisión de servicios (en algunos casos territorios vinculados al sector turístico), o debido a la pérdida de competitividad de actividades secundarias y terciarias, entre otros factores, por el surgimiento de centros alternativos que han tendido a reemplazarlos.

Territorios Declinantes: Aquí su condición esta explicada en primer lugar, por cierto tipo de actividades que han retrocedido en sus capacidades competitivas por el agotamiento o declive de un sector de actividad primaria (muchas veces la minería) en el cual basaban buena parte de sus posibilidades de crecimiento. También se encuentran territorios que pese a haber alcanzado relativamente altos estándares de crecimiento, se han desindustrializado, ya sea por el cambio en las políticas nacionales de incentivos y/o por procesos de apertura externa que han afectado las posibilidades competitivas de las industrias localizadas en ellos. Y finalmente, también es posible encontrar territorios normalmente “ricos”, asociados a áreas metropolitanas, que han retrocedido en sus posibilidades competitivas ya sea por fenómenos de deslocalización de actividades económicas, o porque en realidad avanzan menos en términos de riqueza per cápita por estar sometidos a fuertes procesos de inmigración poblacional.

En definitiva, el asunto es que a los territorios que les está yendo bien son aquellos que de una u otra forma se han insertado exitosamente en la economía mundial.

El problema es, por una parte, cómo se hace para mantener y ampliar la posición competitiva de éstos, apuntando a la innovación y diversificación del aparato productivo, procurando su sostenibilidad en el tiempo. Por otra parte, el problema más desafiante, es que se hace, en particular desde las políticas públicas, en los territorios a los que no les va bien. Aquí el desafío es aún mayor y comienza por generar respuestas desde lo más elemental como es el fortalecimiento del capital humano, y donde las políticas de desarrollo económico territorial pueden ser una interesante contribución.

En este sentido, resaltan algunos hechos que pueden hacer peligrar estas posibilidades. De todas regiones que se presentan en el Cuadro I.6, se ha realizado una selección de un conjunto de ellas que, en general, tienen indicadores de educación por sobre la media de sus respectivos países y que permiten resaltar algunos hechos importantes (Gráficos I.7, I.8, y I.9).

En general un elevado PIB pc va acompañado de altos ingresos de las familias y de altos niveles de educación. Las regiones clasificadas como “ganadoras” y “declinantes” son las que tienen mejores indicadores de educación.

**CUADRO I.7**  
**EDUCACIÓN, PIB E INGRESOS ALTOS**

Regiones	PIB e ingresos			Educación		
	Cuadrante	PIB pc 2006	Ingreso	Escolaridad años	Terciaria % 18-24 años	Titulada % 25-34 años
Tarija	1	217	111	6,8	13,4	12,9
Santa Cruz	1	117	122	6,3	8,4	10,5
Distrito Federal	1	318	210	7,7	23,8	23,0
Sao Paulo	4	152	129	7,0	17,8	16,5
Santa Catarina	1	119	122	6,9	18,2	17,5
Antofagasta	1	207	124	9,1	37,5	31,2
Magallanes	4	147	116	8,4	39,4	40,8
Atacama	1	123	108	8,6	31,5	28,8
Metropolitana	1	120	125	9,5	37,0	39,1
Bogotá	4	153	163	8,2	43,5	40,5
Santander	1	115	98	6,3	29,4	25,2
Antioquía	4	114	112	6,4	28,3	27,0

(continúa)

Cuadro I.7 (conclusión)

Distrito Federal	4	248	155	10,3	29,2	38,4
Nuevo León	1	186	138	9,6	25,1	39,1
Coahuila	1	144	104	9,1	20,6	25,0
Aguascalientes	1	134	116	8,9	25,0	21,4
Lima y Callao	1	153	148	8,1	26,3	26,5
Medias de educación				6,6	19,1	19,0

Fuente: Estimaciones propias.

Son muy pocos los territorios con bajo nivel de PIB pc y buenos indicadores de educación, entre ellos se cuentan a Cochabamba, La Paz, Goias, Mato Grosso do Sul, Valparaíso, Atlántico y Jalisco.

**CUADRO I.8**  
**EDUCACIÓN PIB E INGRESOS BAJOS**

Regiones	PIB e ingresos			Educación		
	Cuadrante	PIB pc 2006	Ingreso	Escolaridad años	Terciaria % 18-24 años	Titulada % 25-34 años
Bolivia (Est. Plur. de)		100	100	6,4	11,2	10,6
Cochabamba	3	94	113	6,8	18,9	12,2
La Paz	3	84	95	7,1	10,6	11,3
Brasil		100	100	6,2	13,2	11,7
Goals	2	87	96	7,1	14,8	12,0
Mato Grosso do Sul	2	86	106	7,4	15,6	16,5
Chile		100	100	8,8	33,8	32,8
Valparaíso	3	86	86	8,9	37,0	34,4
Colombia		100	100	6,2	25,5	24,8
Atlántico	2	85	94	6,7	31,8	27,8
México		100	100	8,3	19,7	23,6
Jalisco	3	98	106	8,4	12,0	25,2
Medias de educación				6,6	19,1	19,0

Fuente: Estimaciones propias.

Solo 8 regiones tienen todos sus indicadores positivos, a pesar de que son medias latinoamericanas bastante bajas, 6,6 años de escolaridad, 19,1% de tasa de educación terciaria y 19% de tasa de titulados. Por lo tanto surge la pregunta de cómo innovar en estas condiciones? De alrededor de 300 regiones de América Latina menos del 3% exhiben indicadores medianamente aceptables.

**CUADRO I.9  
EDUCACIÓN, PIB E INGRESOS MUY ALTOS**

Regiones	PIB e ingresos			Educación		
	Cuadrante	PIB pc 2006	Ingreso	Escolaridad años	Terciaria % 18-24 años	Titulada % 25-34 años
DF, Brasil	1	318	210	7,7	23,8	23,0
Santiago, Chile	1	120	125	9,5	37,0	39,1
Bogotá, Colombia	4	153	163	8,2	43,5	40,5
DF., México	4	248	155	10,3	29,2	38,4
Nuevo León, México	1	186	138	9,6	25,1	39,1
Coahuila, México	1	144	104	9,1	20,6	25,0
Baja California Sur, México	1	129	138	9,0	26,6	28,2
Sonora, México	1	126	124	9,0	22,4	24,5
Tamaulipas, México	1	106	100	8,8	21,6	24,6
Liima y Callao, Perú	1	153	148	8,1	26,3	26,5
Medias de educación				6,6	19,1	19,0

Fuente: Estimaciones propias.

Primero, se puede observar que, en general, el alto PIB per cápita va acompañado de altos ingresos de la familia y de altos niveles de educación (Cuadro 13). Para las regiones que aparecen en este Cuadro, se subraya en color amarillo los indicadores que están por sobre el promedio nacional de sus respectivos países.

La primera columna de este cuadro señala que los territorios que están aquí pertenecen mayoritariamente al Cuadrante 1 “Ganadores” y al Cuadrante 4 “Declinantes. La segunda columna es el PIB per cápita, que en todos los casos es superior a la media del respectivo país. La tercera columna es el Ingreso de las personas, que para todos los casos es también superior a la media. Las columnas siguientes son las de escolaridad, educación terciaria (porcentaje de la población de 18 a 24 años que asiste a la universidad o a un instituto superior) y población titulada (porcentaje de la población mayor de 25 años que se ha titulado). Como se puede observar, con pocas excepciones, casi todas estas regiones tienen sus indicadores de educación por sobre la media de sus respectivos países. Es decir, hay una alta correlación entre alto nivel de PIB per cápita, con altos ingresos y mejores indicadores de educación.

Por otra parte, el Cuadro 14 muestra que son muy pocos los territorios con bajo PIB per cápita y buenos indicadores de educación como son los casos de Cochabamba, La Paz, Goias, Mato Grosso do Sul, Valparaíso, Atlántico y Jalisco, lo que se puede deber a algún tipo de políticas públicas especiales.

Lo que llama fuertemente la atención, como muestra el Cuadro 15, es que solo 8 regiones de todas las analizadas tienen todos sus indicadores por sobre las medias nacionales y por sobre las medias de educación latinoamericanas aún cuando se trata de medias de educación bastante bajas, escolaridad de 6,6 años, población en educación superior de 20% y profesionales egresados de un 19%.

Por tanto, si se considera que la educación, el conocimiento y la innovación van estrechamente asociados y estos, a su vez, son factores importantes de crecimiento y de generación de condiciones para la constitución de sistemas regionales de innovación, la conclusión es que de cerca de las 300 regiones en América Latina, tan sólo, un 3% de ellas exhiben indicadores medianamente aceptables para enfrentar con algunas posibilidades de éxito procesos de innovación territorial.

De lo que se deduce que en América Latina los esfuerzos dirigidos al fortalecimiento de la educación tienen que ser realmente mayúsculos para poder avanzar más decisiva y equitativamente en la dirección de mejorar las capacidades de innovación y desarrollo de estos territorios.

## D. Conclusiones

No hay evidencia de convergencia en ALC. Se mantienen fuertes disparidades territoriales. En este contexto: cuál debiera ser el rol de las políticas nacionales de desarrollo regional (de arriba hacia abajo) y como se debieran acompañar estos procesos desde las políticas endógenas de desarrollo local (de abajo hacia arriba)?

Entre los territorios exitosos destacan los vinculados a la exportación de recursos naturales, es decir, aquellos que se articulan mejor con la economía mundial, más expuestos a la competencia y que desarrollan capacidades competitivas que les permiten sobrevivir y enfrentar con éxito estos procesos. Esto no viene sino a confirmar lo que dice el “Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe de la CEPAL: “durante la década pasada, las exportaciones de recursos naturales fueron las más dinámicas de la región, especialmente en América del Sur. Este patrón de crecimiento favoreció el retorno del protagonismo de las materias primas en la estructura exportadora regional”. Transformar estos procesos exportadores en genuino desarrollo endógeno requiere complejizar los tejidos productivos territoriales generando mayores eslabonamientos productivos, la activación de sistemas regionales de innovación que propicien el progreso técnico y la agregación de valor, la inversión decidida en recursos humanos, educación e infraestructura.

Las estrategias alternativas para las regiones más atrasadas deben incluir la atracción de inversiones, mejorar la accesibilidad y conectividad con otras regiones y la promoción del crecimiento endógeno identificando nuevos potenciales de desarrollo.

América Latina es abundante en recursos naturales y los territorios que los tienen no deben ni pueden renegar de ello. El punto es como pasar de aquí a procesos de mayor especialización en el procesamiento de recursos naturales que incorporen cada vez más innovaciones tecnológicas avanzadas. Aquí la mejora en los indicadores de educación e innovación es indispensable.

La promoción del desarrollo local es posible, particularmente si éste se concibe como un proceso de articulación de actores que se solidarizan con su territorio, donde articulación y asociatividad son procesos vitales y, por tanto, se pueden ver como procesos de canalización convergente de fuerzas sociales dispersas que aprovechan su potencial endógeno para la construcción de territorios con capacidades competitivas e innovadoras. En síntesis, la construcción de respuestas desde lo local debe tener en la capacidad de la gente y en la activación de su creatividad su principal fuente de inspiración y promoción. Se trata de esfuerzos que deben ser compatibles y complementarios de los del nivel nacional, con un importante liderazgo de los actores locales con compromiso territorial.



## II. La evolución de la desigualdad regional: Lecciones de Europa y América del Norte<sup>1</sup>

---

*Mario Polèse<sup>2</sup>*

### A. Introducción

¿Debemos esperar que las desigualdades en el ingreso por habitante (o producto) entre las regiones crezcan o se reduzcan en el tiempo? La respuesta, como veremos, no es la misma para todos los países. La historia de desigualdad regional en los países ricos sugiere que algunas disparidades regionales son más difíciles de superar que otras. En este documento, analizamos la evolución y geografía de la desigualdad regional en Europa y América del Norte<sup>3</sup> con el objeto, esperamos, de sacar lecciones útiles para América Latina.

#### 1. Desigualdad regional del ingreso

Existe abundante literatura sobre el tema de la desigualdad en el ingreso regional (o producto) de los países (Coulombe 2000, 2007, Barro y Sala-i-Martin 2004, Duranton y Monastriotis 2002, Kanbur y Venables 2005, Meliciani 2006, Petrakos et al 2005, Puga 1999, Ramírez et al 2009, Ramón-Berjano 2010, Rodríguez-Pose y Gill 2004, Rodríguez-Pose y Sánchez-Reaza 2005, Silva-Lira 2003, Williamson 1965).

---

<sup>1</sup> Paper a ser incluido en documento de CEPAL, Santiago de Chile. © All rights reserved to Mario Polèse.

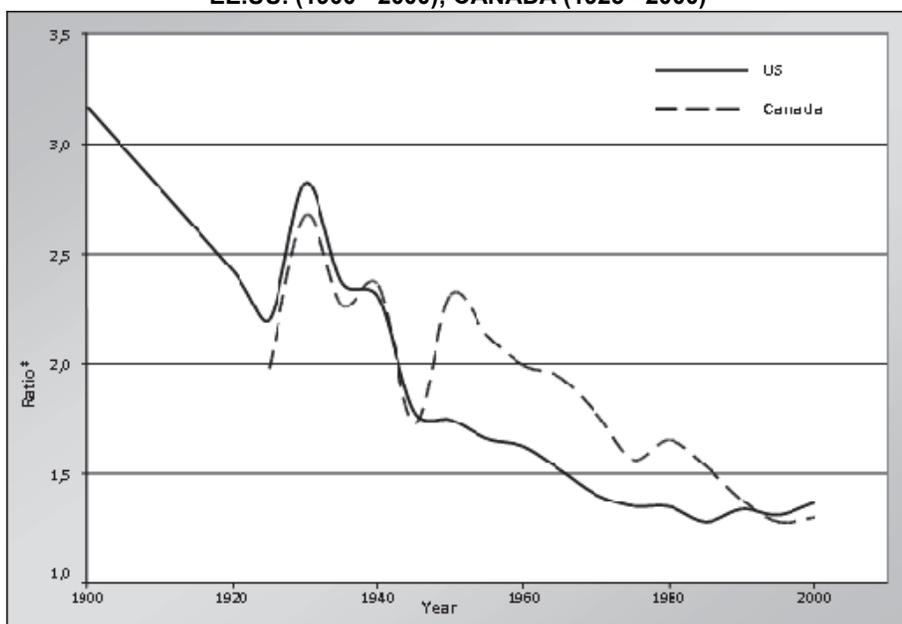
<sup>2</sup> Institut national de la recherche scientifique. Centre - Urbanisation Culture Société, Montreal.

<sup>3</sup> Muchos de los argumentos presentados se basan en Polèse (2009) a quien el lector es invitado a referirse para mayores explicaciones.

Mucho se ha escrito sobre las fuerzas opuestas que, por una parte, mueven la desigualdad regional, guiadas por la aglomeración, los retornos crecientes y la causación acumulativa (Krugman 1991, Lucas 1988, Myrdal 1957, Romer 1986) y aquellas que favorecen la convergencia mediante la movilidad de factores, y los decrecientes costos de distancia (Barro y Sala-i-Martin 1995, Puga 1999). El consenso general entre los economistas de la corriente principal, es que el crecimiento económico y la integración económica a largo plazo reducirán las disparidades del ingreso por habitante entre las regiones.

La evidencia apoya ampliamente la visión de la convergencia<sup>4</sup>. En casi todos los países industrializados de los cuales tenemos datos disponibles, las disparidades en el ingreso o producto han caído significativamente desde la Segunda Guerra Mundial (Barro y Sala-i-Martin 1995). El gráfico 1 muestra que la tendencia a largo plazo en la desigualdad del ingreso regional para Canadá y Estados Unidos cayó en ambos países en el último siglo. En Estados Unidos, el coeficiente entre el ingreso por habitante promedio de los dos estados más ricos y los dos más pobres cayó de un 3.2, en 1900, a un 1.4, en 2000. En Canadá, el coeficiente entre las dos provincias más ricas y las dos más pobres pasó de un 2.7, en 1930, a un 1.3, en la actualidad. Ambos países, especialmente Estados Unidos, registran una tradición de alta movilidad laboral, ciertamente cuando se la compara con muchos otros países industrializados. La movilidad laboral no es el único factor que explica la caída en las desigualdades regionales. Tanto Estados Unidos como Canadá fueron testigos de un crecimiento económico extraordinario durante el siglo 20. Cada economía se vio progresivamente más integrada a medida que los ferrocarriles, autopistas, líneas telefónicas, tráfico aéreo y —más recientemente— las conexiones de Internet cruzaron el país. Hoy en día, la gente, los bienes, la información y el capital se mueven con mucha mayor libertad que hace un siglo. La experiencia estadounidense y canadiense casi no puede utilizarse como argumento contra las virtudes de la integración económica.

**GRÁFICO II.1**  
**EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD<sup>a</sup> REGIONAL DEL INGRESO.**  
**EE.UU. (1900 - 2000); CANADÁ (1925 - 2000)**



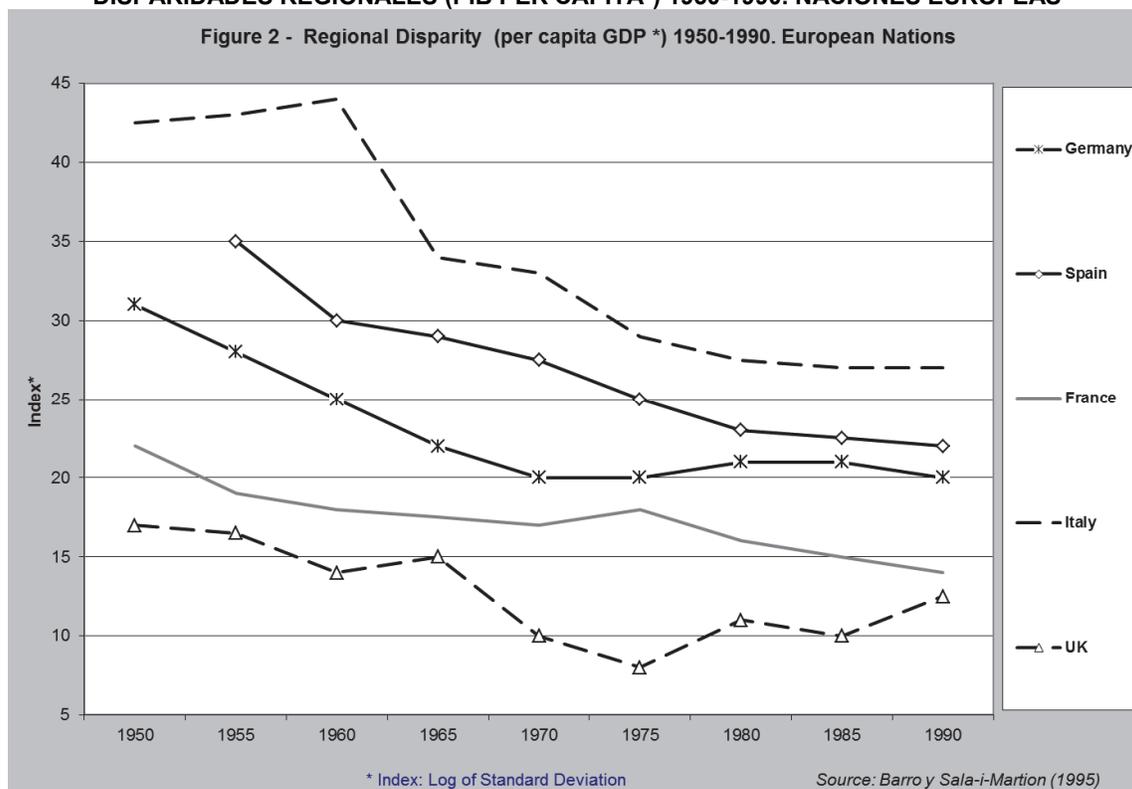
Fuentes: BEA (on-line); Statistics Canada (periodic)

<sup>a</sup> Coeficiente de ingreso por habitante en los dos Estados (Provincias) más ricos comparado con el de los dos más pobres. Cálculos del Autor.

<sup>4</sup> No se analizan aspectos técnicos sobre la medición de la convergencia del ingreso regional por habitante (o producto) pues no son fundamentales para los argumentos presentados.

La experiencia europea desde la Segunda Guerra Mundial, aunque abarca un período menor de tiempo, apunta en la misma dirección. Las diferencias de ingreso entre los primeros estados miembros de la Unión Europea (ex Comunidad Económica Europea) –el proyecto de integración económica más ambicioso de la era moderna- cayeron abruptamente desde la década del cincuenta. En la actualidad, por ejemplo, los niveles en el ingreso por habitante de Alemania y Francia son más o menos iguales. La desigualdad en el ingreso regional en las naciones pertenecientes a Europa Occidental cayó significativamente entre 1950 y 1980, período de mayor crecimiento e integración, en el cual la infraestructura de transporte del continente no sólo fue reconstruida sino que largamente expandida. El gráfico 2 muestra la tendencia para cinco países de Europa occidental entre 1950 y 1990. Con la notable salvedad del Reino Unido (caso que revisaremos más adelante), cuya desigualdad regional cayó sistemáticamente entre 1950 y 1990.

**GRÁFICO II.2**  
**DISPARIDADES REGIONALES (PIB PER CÁPITA\*) 1950-1990. NACIONES EUROPEAS**

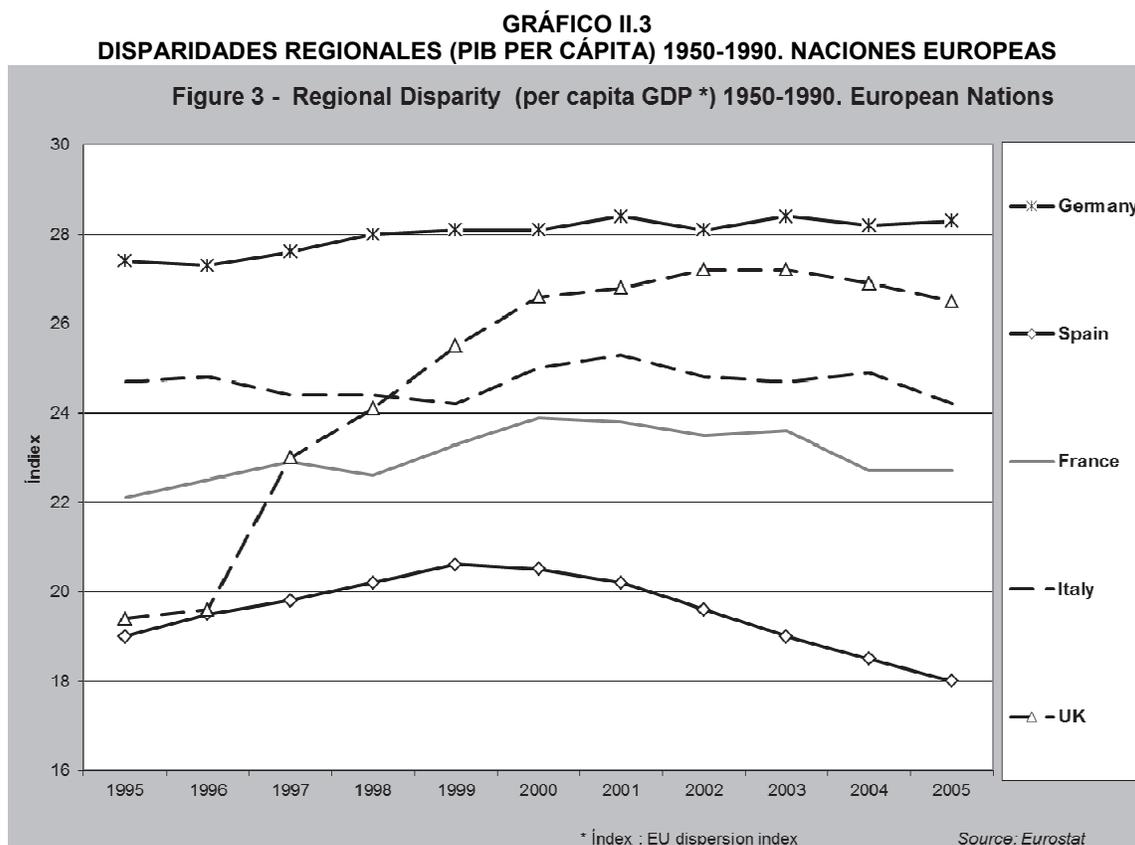


Fuente: Barro y Sala-i-Martin (1995).

En resumen, es difícil afirmar –en virtud de las experiencias en América del Norte y Europa occidental- que la integración económica y el crecimiento económico no promueven, con el tiempo, una mayor equidad en el ingreso entre las regiones. La relación positiva entre crecimiento económico y mayor equidad en el ingreso regional quedó aún más ilustrada con el repentino incremento de la desigualdad tanto en Estados Unidos como Canadá durante la Gran Depresión de 1930, la cual cayó tan abruptamente tras la rápida expansión de ambas economías a comienzos de la Segunda Guerra Mundial<sup>5</sup>. Sin embargo, la desigualdad espacial del ingreso nunca desaparece totalmente ya sea por la fricción del espacio y los costos de la migración. La desigualdad del ingreso regional (o producto) se ha estabilizado

<sup>5</sup> La repentina aparición de la desigualdad regional en Canadá tras la Segunda Guerra Mundial no debe ser mal interpretada. Esta es únicamente atribuible a su ingreso a la Federación Canadiense de Terra Nova en 1949, la Provincia canadiense más pobre de la época.

en la mayoría de los países industrializados desde la década de los ochenta. El costo monetario y psicológico de la migración significa que algún nivel de disparidad es “normal”. En Canadá, un país muy grande, la gran mayoría de las diferencias espaciales en las ganancias caen en el rango del 20 al 25% y se han estabilizado en dicho nivel desde hace dos décadas (Shearmur y Polèse 2005)<sup>6</sup>. Esto es probablemente un buen indicio para quienes sugieren que la disparidad observada en el ingreso regional de los países industrializados no sería motivo de preocupación<sup>7</sup>.



Fuente: Eurostat.

Sin embargo, algunas disparidades son más persistentes que otras, siendo Italia un ejemplo clásico en Europa. El Sur de Italia –el Mezzogiorno- parece ser una región eternamente en desventaja. Nótese la posición de Italia en la parte superior del gráfico 2, a pesar de una disminución total en la desigualdad. El producto por habitante de Lombardía –en el Norte- es más del doble que en el Sur, una relación que apenas se ha movido en los últimos 25 años. Más sorprendente aún, las disparidades han vuelto a crecer en algunos países<sup>8</sup>, lo que ha dado pie a una revisión por parte de la comunidad política regional, particularmente en la UE. El gráfico 3 muestra la tendencia existente entre 1995 y 2005<sup>9</sup>. El (nuevo) alto nivel de disparidad

<sup>6</sup> Shearmur y Polèse (2005) analizaron la evolución de las diferencias de ingreso y renta en Canadá entre 1971 y 2001 para 382 unidades territoriales.

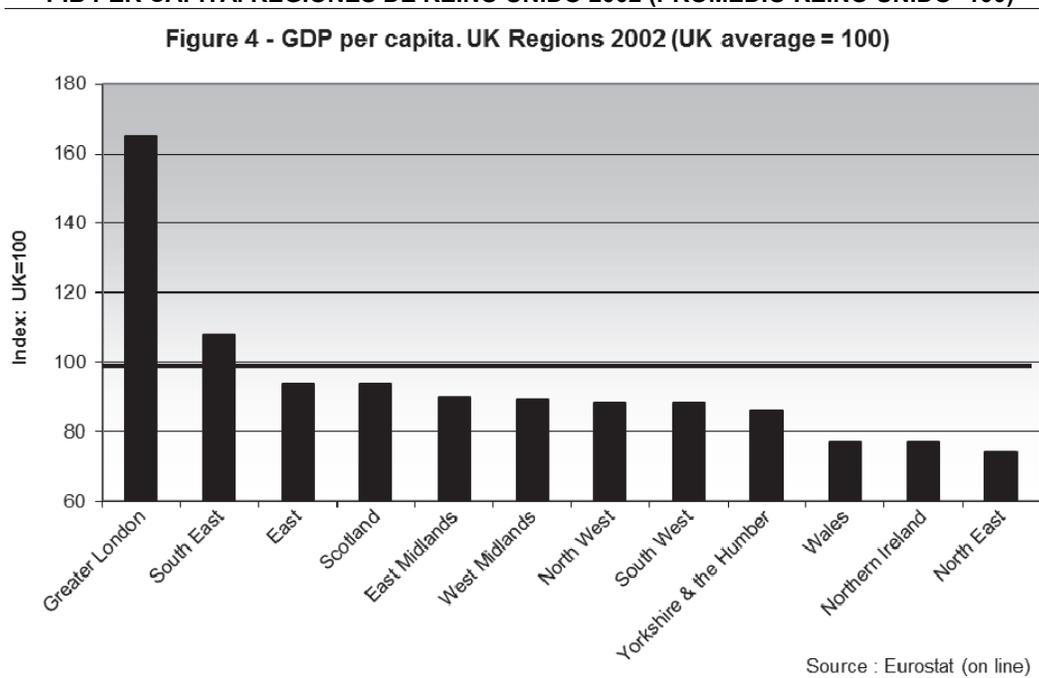
<sup>7</sup> Visto con este prisma, el criterio de la UE para identificar regiones elegibles para recibir ayuda –PIB de 25% por habitante bajo el promedio de la UE- parece bastante apropiado. Sin embargo, es lamentable que la UE utilice el PIB en vez de cifras del ingreso. El uso del PIB puede crear distorsiones, particularmente en regiones ricas en recursos naturales.

<sup>8</sup> Rodríguez-Pose y Gill (2004) observan un incremento en la desigualdad regional en la UE entre 1990 y 2000 conforme a la medición utilizando la varianza del logaritmo del PIB regional por habitante. Geppert y Stephan (2008) también observan un crecimiento en las desigualdades en Europa.

<sup>9</sup> Para el gráfico 3, ver Eurostat (2010) para una explicación del Índice y las definiciones de NUTS.

regional en Alemania es el resultado de un evento único, la reunificación en 1990 que llevó de vuelta a una empobrecida Alemania del Este a la Federación y, en tal contexto, no requiere de mayor comentario. La persistente disparidad en Gran Bretaña es más interesante e intrigante, y un objeto constante de preocupación para académicos y profesionales (Godchild y Hickman 2006). La desigualdad de salarios entre Londres y el resto de Gran Bretaña ha crecido (Duranton y Monastiriotis 2002). En términos de PIB, el Gran Londres genera casi el doble del producto por habitante que algunas regiones del Norte de Inglaterra (Gráfico II.4), una disparidad inusualmente alta para un país industrializado.

**GRÁFICO II.4**  
**PIB PER CÁPITA. REGIONES DE REINO UNIDO 2002 (PROMEDIO REINO UNIDO=100)**



Fuente: Eurostat en línea.

El funcionamiento “normal” del mercado no puede explicar totalmente la diferencia persistente del ingreso entre el Norte y el Sur de Italia, ni tampoco entre el Norte y Sur de Inglaterra. Inglaterra tiene el mercado laboral más libre de Europa occidental, así como una densa red de ciudades y una infraestructura generalmente bien catalogada. Se trata, sin duda, de una economía avanzada y plenamente integrada. La raíz de la división Norte-Sur reposa en otra cuestión.

## **B. Aglomeración y crecimiento regional en la economía del conocimiento**

No existe evidencia que señale que las disparidades regionales están creciendo en los países industrializados. Gran Bretaña es en cierta forma una excepción. La mayor parte de la evidencia que hemos visto apunta en la dirección de la reducción de la desigualdad, lo que nos dice que la convergencia regional en el ingreso no es compatible con la aglomeración y la urbanización. Pero, las condiciones nacionales diferentes pueden producir resultados diferentes. El incremento en la desigualdad regional del ingreso en algunos países no puede ser atribuido simplemente a la concentración de la actividad económica en ciudades, un atributo universal de desarrollo. La respuesta reside en parte en la interacción entre el surgimiento de la economía del conocimiento, la geografía y lo que se ha llamado la teoría del crecimiento endógeno (Lucas 1988, Romer 1986). En términos precisos, la teoría del

crecimiento endógeno postula que la mecánica estándar para disminuir los retornos no se aplica al capital humano. Muy por el contrario, mientras más se concentra el capital humano mayor es la productividad (y por ende el salario) de cada individuo. Este es el componente central de las economías aglomeradas de los países en desarrollo.

El impacto de los retornos crecientes para determinar si los salarios locales crecerán (o caerán) mucho, depende de la composición industrial de la economía. Es razonable asumir que los retornos crecientes del capital humano son más vastos en economías del conocimiento más ricas.

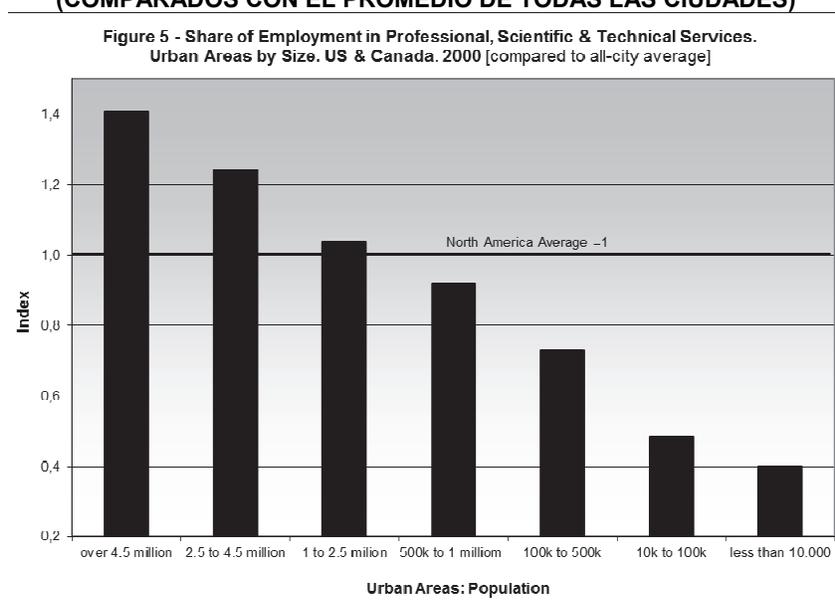
En las economías menos desarrolladas, donde las pocas industrias dependen de trabajadores con mucha educación, no esperaríamos que el crecimiento en los retornos superara los efectos en la mano de obra de la oferta y demanda estándar, en la que el incremento en la oferta genera una reducción en los salarios<sup>10</sup>. En las economías que se basan en la inteligencia lo opuesto a menudo ocurrirá. Podemos asumir razonablemente que el número de industrias sujetas a un incremento de retornos crecientes ha crecido. En la economía del conocimiento, es totalmente plausible que los efectos del crecimiento acumulativo puedan sobrepasar en muchas instancias los efectos más tradicionales de la migración de la oferta y demanda. Mientras más gente educada y entrenada atrae un lugar, mayor es el incremento en la productividad. Si los cerebros constituyen el recurso primario escaso que genera crecimiento, entonces mientras más pueda haber en un lugar, mejor.

Esta visión del mundo en el que los cerebros (imaginación, innovación...) guían las economías locales se ha convertido en años recientes en algo así como un mantra entre los gurúes urbanos. Florida (2002) ha construido una estrategia de crecimiento completa entorno a ella, en la que propone su receta para atraer lo que llama la clase creativa. Florida ha sido muy exitoso en publicitar su mensaje. Casi todas las ciudades y regiones tienen su estrategia para atraer a jóvenes profesionales. Hoy por hoy, cada ciudad aspira a convertirse en un imán para gente talentosa y cerebros o, de todas formas, para quienes deseen denominarse con ese afortunado grupo. En pocas palabras, si la receta de Florida para atraer cerebros es efectiva es algo intangible. Lo que importa es que este juego trae consigo necesariamente a ganadores y perdedores. Por su naturaleza intrínseca, la migración es selectiva. Si un lugar atrae cerebros, otro lugar necesariamente los pierde.

---

<sup>10</sup> Sin embargo, si la mano de obra calificada es escasa (y valorada), la desigualdad en el salario inter-personal entre trabajadores calificados y no calificados podría ser muy elevada. No necesariamente existe una correlación entre la desigualdad en el nivel de ingreso inter-personal e inter-regional.

**GRÁFICO II.5**  
**PARTICIPACIÓN EN EL EMPLEO EN SERVICIOS PROFESIONALES, CIENTÍFICOS Y TÉCNICOS ÁREAS**  
**URBANAS POR TAMAÑO. EEUU Y CANADÁ. 2000**  
**(COMPARADOS CON EL PROMEDIO DE TODAS LAS CIUDADES)**



Fuente: Elaboración propia.

Entonces, lo que sí importa es dónde se localizan las industrias intensivas en conocimiento. Si la ubicación es sistemáticamente dirigida hacia ciertos lugares, la probabilidad de generar disparidades salariales auto-reforzadas crece. Las industrias intensivas en conocimiento, particularmente en el sector de servicios, muy a menudo son guiadas a los centros urbanos más importantes (Polèse y Shearmur 2006, Polèse y Rubiera 2006). El gráfico II.5 ilustra la relación entre el tamaño de la ciudad y el empleo en el sector de servicios profesionales, científico y técnico para EE.UU. y Canadá. Dichas industrias se ven guiadas a grandes ciudades por dos razones complementarias: la producción necesita contactos frecuentes entre las personas (cara a cara); el costo del transporte de productos (imágenes, música, textos, asesorías...) es casi cero gracias a la tecnología de la información. Al combinar ambas –presiones de aglomeración, por parte de la producción y bajo costo en transporte, por parte del consumo- es fácil imaginar un ciclo auto-reforzado en el cual las industrias más dinámicas están sujetas a retornos crecientes y se concentran en las ciudades más grandes, basándose en mano de obra calificada, elevando la productividad y los salarios, generando a su vez más mano de obra calificada. En este escenario, los salarios seguirán creciendo con mucha mayor rapidez en los lugares ricos en conocimiento; es decir, en la medida que los efectos del crecimiento acumulativo de la inmigración de mano de obra calificada continúe superando otros efectos, que pueden ser de largo plazo. No es una coincidencia que las rentas por habitante más altas entre las zonas metropolitanas más grandes de EE.UU. se encuentren en el Gran Boston y en el Área de la Bahía de San Francisco (que incluye a Silicon Valley).

En resumen, la mecánica del crecimiento regional está cambiando a medida que los cerebros reemplazan al músculo, al colocar una prima mayor en el tamaño de las ciudades y la correspondiente acumulación de capital humano. Sólo pocos lugares alcanzarán el tamaño necesario. Sin embargo, el escenario antes descrito no implica necesariamente una disparidad regional arraigada. Depende en gran medida de cómo se distribuyen los centros urbanos que atraen estos cerebros en la geografía nacional. Es más factible que se produzcan disparidades regionales cuando los centros urbanos se encuentran concentrados en una parte de la nación, lo que nos lleva al rol que juega la geografía y el comercio.

## C. Comercio y dinámica del crecimiento regional

Muchos factores explican por qué, incluso en niveles comparables de desarrollo, algunos países poseen grados más pronunciados de disparidad regional que otros. Los países más pequeños debiesen tener, *ceteris paribus*, disparidades regionales menores. Sin embargo, en el caso de Europa, Felsenstein y Portnov (2005), no ven una relación necesaria entre el tamaño del país y los niveles de desigualdad regional. Ellos concluyen que otros factores existentes tales como la cohesión, la dotación de recursos naturales, las economías de aglomeración y la apertura hacia el comercio pueden ser igualmente importantes. Analizaremos el comercio y las economías de aglomeración. Como veremos, cuando ambos empujan la actividad económica en la misma dirección, el potencial para una desigualdad regional se exagera.

En un modelo propuesto hace unos 10 años, Paelinck y Polèse (1999), postularon, para cualquier país, que con el correr del tiempo la actividad económica de un país cambiaría de dirección y seguiría la dirección del socio comercial más importante de dicho país. Mientras mayor peso tiene el comercio en el PIB, mayor es la importancia de la atracción geográfica del socio comercial. Al reemplazar el término “socio comercial” por el concepto “centro continental” las regiones más ricas de un país, según Paelinck y Polèse (1999), se desarrollarían en zonas donde la distancia hacia el centro se ve minimizada, mientras que las regiones más pobres aparecerían donde esta distancia crece.

En Europa, se conoce a este centro continental como Blue Banana (en honor al geógrafo francés Roger Brunet) –una zona con forma de banana que va desde Londres a Milán y que tiene la mayor densidad de población y actividad económica<sup>11</sup> (Mapa 1). La geografía de la desigualdad regional en Europa concuerda ampliamente con el postulado de Paelinck y Polèse (1999), utilizando las desviaciones del promedio nacional en el PIB por habitante (Mapa 2). Las dos regiones más ricas de España fuera de Madrid, se encuentran en el Norte, cerca de la Blue Banana, frente al suroeste de Francia, tradicionalmente entre las regiones menos desarrolladas. Asimismo, las zonas más ricas de Polonia, fuera de Varsovia, se encuentran en el Oeste cerca del centro continental, colindando con el Este pobre de Alemania. En Hungría, la provincia más rica fuera de Budapest se encuentra en su límite occidental, frente a la zona más pobre de Austria.

Esta regularidad cartográfica es básicamente una reafirmación esquemática de la importancia de la accesibilidad del mercado como determinante de la localización de las industrias. Numerosos estudios sobre Europa han confirmado la existencia de una relación positiva entre el PIB por habitante (u otras medidas de bienestar social) y el potencial del mercado con una fuerte gradiente centro-periferia, registrándose los valores más altos en el centro de la Blue Banana entre Basilea y Rotterdam (Breinlich 2006, Meliciani 2006, Niebuhr 2006). El principal factor regulatorio es la presencia de las fronteras nacionales.

En América del Norte, México y Canadá aportan más evidencia de la atracción geográfica de los socios comerciales y del rol de las fronteras. Para ambos países, Estados Unidos es de lejos el socio comercial más importante, consolidado aún más con la firma del TLCAN en 1994. Para Canadá, Apparicio et al. (2007), encontraron una fuerte relación positiva entre el crecimiento del empleo y la accesibilidad a los mercados continentales para cada una de las tres décadas entre 1971 y 2001, tras controlar otros factores tales como el tamaño de las ciudades, los niveles de educación y la estructura industrial. Con el tiempo, la fuerza de la relación positiva ha crecido, específicamente en el crecimiento del empleo en la industria manufacturera. Shearmur y Polèse (2007), observan una relación positiva con el crecimiento del empleo desde 1981 al utilizar coordenadas simples Sur-Norte.

Los efectos polarizadores del comercio son todavía más claros en México. Diversos autores han sugerido que el TLCAN agudizó la división Norte-Sur (Esquivel et al 2003, Rodríguez-Pose y Sánchez-Reaza 2005). Debido a la forma de embudo que México posee, la geografía de la desigualdad regional sigue un patrón claramente descifrado (Mapa II.3), que recuerda a la división Norte-Sur de Italia. El PIB por habitante crece casi sistemáticamente de Norte a Sur, con los valores más altos en los estados localizados en la frontera con Estados Unidos y a lo largo de la costa del Caribe, frente al Sur de Estados

<sup>11</sup> Los mapas se encuentran al final del documento.

Unidos. Salvo por la región de Ciudad de México, que posee el PIB por habitante más alto del país, los máximos valores los registran el Estado de Nuevo León, hogar de la metrópolis industrial de Monterrey, ubicada en la carretera principal entre Ciudad de México y la frontera de Texas, punto de entrada principal a los principales mercados de Estados Unidos. En el caso de México, un simple análisis de correlación en sus 2.444 Municipios entre los niveles de ingreso en 2000 y la distancia desde la frontera estadounidense arrojó un coeficiente R de 0,414, con un nivel de significancia de 0,001<sup>12</sup>.

El Mapa II.3 (México) resalta la importancia de los corredores comerciales, específicamente los corredores que unen las capitales de grandes ciudades con los centros continentales o socios comerciales dominantes. Nótese el alto valor del PIB por habitante para el Estado de Querétaro, hogar de la ciudad con el mismo nombre, ubicada en la autopista Ciudad de México – Texas, zona que registró el crecimiento de población (1990-2000) más acelerado de cualquier zona metropolitana importante (población mayor a 100.000 habitantes) no directamente localizada en la frontera con Estados Unidos.

El Mapa 4 (cambio en la población en Estados Unidos y Canadá) ilustra con claridad el impacto de los corredores comerciales<sup>13</sup>. Vastas zonas de América del Norte están perdiendo población, un reflejo no sólo de la atracción continua que generan las ciudades principales y los corredores comerciales, sino que también del impacto provocado por el legado de las colonizaciones, la especialización industrial y la explotación de recursos. El “sobreexplotado” gran desierto interior, apodado el Empty Quarter por Garreau (1981) está perdiendo población, al igual que las regiones ricas en recursos naturales (forestal, pesca, minería, etc.) del corredor de los Apalaches entre Canadá y Estados Unidos, localidades tradicionalmente dedicadas a las industrias de la minería del carbón y del acero. Sin embargo, igualmente reveladora es la concentración de crecimiento a lo largo del sistema de carreteras tales como las carreteras I-55, I-44 e I-35, que unen Chicago con Monterrey y la I-95 e I-85 que unen Nueva York y Atlanta.

En resumen, hay dos fuerzas en juego: a) la aglomeración y el surgimiento de la economía del conocimiento que atrae la actividad económica y la población hacia las conurbaciones urbanas; b) el comercio y la globalización que puede o no atraer la actividad económica en la misma dirección, dependiendo de la geografía del país y de la localización de los socios comerciales. El antagonismo entre estas dos fuerzas produce diversas geografías de desigualdad dependiendo de los atributos nacionales. En la siguiente sección, se propone un modelo simple para describir la interacción entre aglomeración y comercio.

## D. Interacción entre aglomeración y comercio: Tres esquemas de escenarios

En nuestro modelo simple, las economías nacionales están sujetas a dos procesos espaciales: 1) el giro a largo plazo de la actividad económica en dirección hacia los socios comerciales dominantes; 2) la concentración continua de las actividades ricas en conocimiento dentro y alrededor de las grandes ciudades. El primer proceso valora los lugares cercanos al socio comercial dominante, mientras que el segundo, valora los lugares dentro de o cercano a las grandes ciudades. La localización de las grandes ciudades y de los socios comerciales dominantes puede variar. El diagrama II.1 muestra tres (3) casos esquematizados. En pos de la simpleza, se utilizó sólo una gran ciudad y un socio comercial dominante en los escenarios A y B.

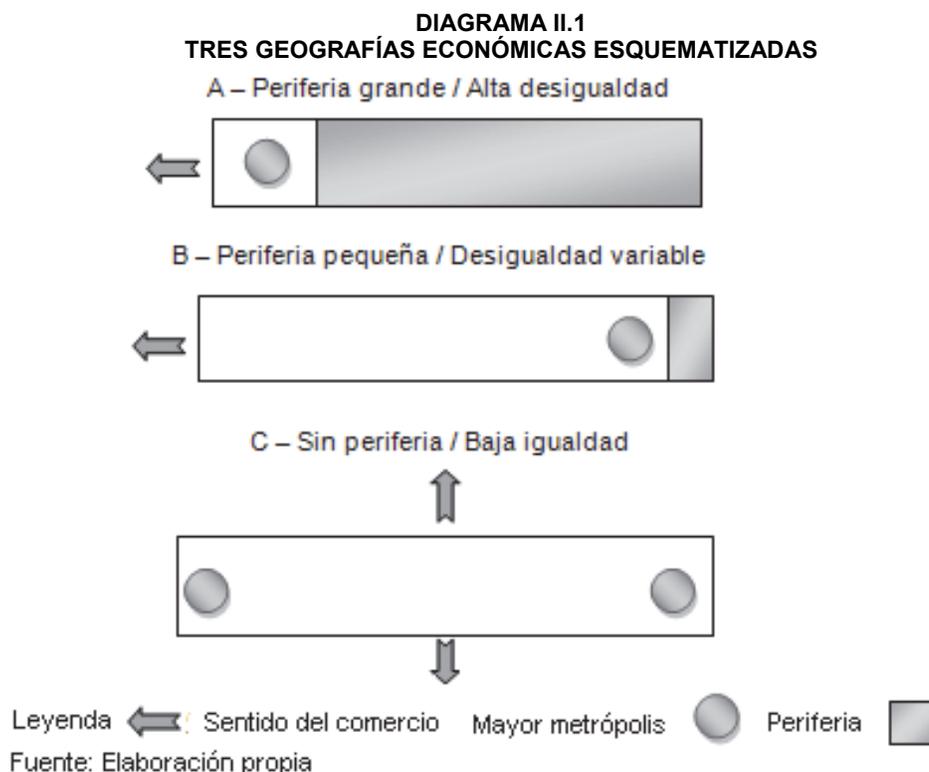
En el caso A –con una disparidad persistente importante en la periferia- la ciudad más grande del país y su socio comercial principal se encuentran en el mismo lado del país; es decir, en el costado izquierdo de la figura 10. En el caso A, ambos procesos espaciales valoran las mismas localizaciones. Las fuerzas de la aglomeración y el comercio producen una atracción en la misma dirección.

<sup>12</sup> Se clasificó a los municipios en tres categorías dependiendo de la distancia, donde “3” identifica a los Estados contiguos a Estados Unidos. La variable de ingreso utilizada fue el porcentaje de la fuerza laboral empleada cuya renta era mayor a cinco salarios mínimos. Los datos provienen del censo mexicano realizado en 2000. Agradezco a Isabel Angoa y Enrique Bueno (Facultad de Economía, Universidad Autónoma de Puebla) por su ayuda para la obtención de los datos y la ejecución de los cálculos.

<sup>13</sup> La tendencia tras 2001 no revela grandes cambios en los patrones observados en el Mapa 4. El autor tiene un mapa sobre cambios de población entre 2001 y 2006 el cual se encuentra disponible a petición.

Para las industrias orientadas a la exportación y las industrias sujetas a las economías de aglomeración no es una ventaja estar localizadas en la periferia –a la sombra- salvo quizás para aquellas menos intensivas en conocimiento. En este escenario resumido, la única ventaja de la periferia son los bajos salarios y, de esa forma, la reducción de los ingresos por habitante.

A menos que las grandes ciudades se trasladen —o que es altamente improbable- o que la dirección del comercio se modifique— algo posible- la disparidad en el ingreso probablemente persistirá con poco cambio en el tiempo.



El Reino Unido, particularmente Inglaterra, está muy cerca de cumplir las condiciones del escenario A. Para que Inglaterra cumpla este escenario, simplemente necesita ponerse de cabeza con la flecha mirando hacia el Sur, colocando el parche gris en el Norte. Inglaterra cumple ambas condiciones: su principal socio comercial (Europa continental) y su ciudad principal (Londres) apuntan hacia el Sur. En cuanto a la segunda condición, la atracción de Londres no sólo está impulsada por la aglomeración nacional “normal” sino por su rol continental como centro comercial y financiero. Las fuerzas de la aglomeración nacional y continental (incluso internacional) se superponen, elevando el valor de un punto en el espacio: el gran Londres en este caso. Esto genera el correspondiente corredor Londres-Bristol. Al igual que lo que el escenario A predice, la “periferia” de Inglaterra (Norte de Inglaterra) es grande y permanece problemática.

El escenario B presenta lo opuesto. Esta vez, las fuerzas de aglomeración y el comercio jalan en direcciones opuestas. La ciudad más grande se encuentra en el extremo opuesto del país con respecto al de su socio comercial dominante. En este caso, los efectos centripetos / de dispersión emanados de la gran ciudad y de los corredores comerciales abarcan una zona potencialmente grande. El país europeo que se acerca más a este feliz escenario es Austria, donde Viena, su ciudad más grande, se ubica en el extremo Este del país, con la mayoría del país atravesado por corredores comerciales entre ella y sus socios comerciales dominantes al Oeste.

En resumen, mientras más lejos se encuentra la gran ciudad del centro continental (o socios comerciales dominantes) menor es el tamaño relativo de la periferia. Debiéramos esperar que la mayoría de los lugares que se encuentra en la senda entre los dos, mostrasen ingresos sobre el promedio nacional. La evidencia para Europa (Mapa 2) es consistente con este escenario: regiones con altos ingresos en España, Italia, Hungría, Polonia y Suecia, por regla general, se ubican entre la capital y sus fronteras norte (para los primeros dos países), oeste (los segundos dos) y sur, respectivamente.

Ahora abandonemos las dos hipótesis subyacentes a los escenarios A y B: una metrópolis principal; un socio comercial dominante (o un centro continental). Abandonar la primera condición: a mayor número de grandes ciudades, cercanas a la más grande en tamaño, y a mayor dispersión, mayor debiera ser la equidad en la distribución del ingreso regional. En el caso de Europa, Cuadrado - Roura (2001) identifica la presencia regional de al menos una ciudad de tamaño medio, con el correspondiente sistema de ciudades como primera condición para la convergencia regional. En el caso de Canadá, Coulombe (2000) descubrió que la convergencia del ingreso interprovincial se ve guiada en parte por una convergencia en niveles de urbanización. Dicho de forma más abstracta, si las economías de aglomeración estuvieran presentes en todas partes ellas no podrían actuar como un factor en la desigualdad del ingreso regional. Abandonar la segunda condición: mientras más diversificada espacialmente es la dirección del comercio, más debiera ser la igualdad en la distribución del ingreso regional. Si todos los lugares proporcionan el mismo acceso al mercado, entonces la proximidad a los mercados ya no actúa como un factor en la desigualdad del ingreso regional, lo que nos lleva al escenario C.

El escenario C presenta un caso con dos grandes metrópolis y con ningún socio comercial dominante. No surge ninguna periferia. Esperaríamos encontrar una distribución espacial del ingreso por habitante bastante igual en todo el país. El escenario C es una imagen bastante precisa, algo esquemática, de Estados Unidos, imaginando la costa del Pacífico a la izquierda y el Atlántico a la derecha. Se podría agregar una tercera metrópolis –Chicago– en el medio, pero eso no altera el patrón básico. El escenario C ilustra una geografía económica en la cual las fuerzas del comercio y la aglomeración no se combinan para producir regiones sistemáticamente más pobres y más ricas. Estados Unidos no posee un socio comercial dominante. Estados Unidos posee un comercio casi igualmente proporcionado con Canadá (por el Norte), México (Sur), Europa (Este) y Asia (Oeste). La “periferia” que podría emerger se encuentra en el centro, lo que sí ha ocurrido a medida que la población disminuye en las regiones centrales de Estados Unidos (Gráfico II.4), las cuales se encuentran hoy entre las más pobres del país (Economist 2005).

## **E. Fuerzas compensatorias: Estructura industrial e incentivos**

Los tres escenarios descritos arriba ilustran los factores que intervienen además de la distancia (de los mercados) y el tamaño. En años recientes, dos factores han demostrado ser particularmente importantes en países industrializados: a) el impacto de los recursos naturales y las estructuras industriales heredadas; b) el impacto del incremento en el ingreso y el aumento de edad de la población.

Comencemos con los recursos naturales. La historia de Canadá está repleta de ejemplos de efectos negativos de los recursos naturales en el desarrollo regional. Al igual que muchos países de América Latina, el despegue económico inicial de Canadá se fundó en los recursos naturales y muchas regiones canadienses siguen dependiendo de estos.

Una alta demanda en recursos genera empleos locales e ingresos (petróleo es un ejemplo actual), creando economías regionales con altos índices de crecimiento. Sin embargo, los efectos de largo plazo a menudo actúan en la dirección contraria, deteniendo el crecimiento. Polèse y Shearmur (2002, 2006) acuñaron el término “Intrusive Rentier Syndrome” (Síndrome del Rentista Intrusivo) que permite explicar por qué muchas economías en Canadá basadas en recursos naturales locales tienen dificultades para diversificarse en otras actividades y generar un crecimiento económico sostenido. El “Intrusive Rentier” (Rentista Intrusivo) es básicamente una adaptación regional de lo que los economistas denominan el “Síndrome Holandés”, haciendo referencia a la época cuando el Florin Holandés (anterior al Euro) sufrió una repentina valorización tras el descubrimiento de petróleo en el Mar del Norte, en desmedro de la competitividad internacional de las exportaciones de mercaderías y servicios holandeses.

El término “rentista” se refiere a empresas, generalmente grandes y altamente capitalizadas, que reciben una prima (una “renta”) gracias a recursos naturales locales particularmente ricos, ya sea árboles, minerales, petróleo o algo así. Grandes empresas papeleras, minas, plantas de aluminio y fundiciones son ejemplos típicos en Canadá.

Son “Intrusivos” pues ellos elevan “artificialmente” los salarios locales, en desmedro de la competitividad de otros sectores exportadores. Además, a menudo promueven un estado de ánimo no necesariamente conducente al desarrollo de negocios y la innovación. En sus visitas, Polèse y Shearmur (2002) encontraron numerosas pequeñas y medianas empresas con problemas de reclutamiento a pesar del alto nivel de desempleo local, una anomalía explicada por su incapacidad de competir con los salarios ofrecidos por grandes industrias papeleras y plantas de aluminio. Los salarios elevados actúan también como un desincentivo para las pequeñas empresas las cuales no invierten en sus trabajadores; una vez entrenados, los más competentes se trasladarán a trabajos mejor pagados en una planta o mina importantes. Sumado a la desventaja inicial distancia-costos de la periferia, es fácil entender por qué una industria manufacturera no ha logrado florecer en muchas economías regionales basadas en recursos naturales de Canadá. Asimismo, el concepto de Rentista Intrusivo permite explicar el resultado contra-intrusivo a priori: tasa salarial y emigración neta altas (recordar el descenso de población en gran parte del noreste de Canadá que aparece en el Mapa 4).

El síndrome del rentista intrusivo no está circunscrito a las economías periféricas basadas en recursos naturales. La evidencia para Europa y Estados Unidos sugiere que este síndrome puede cundir en regiones industriales bien establecidas. En los últimos años, las economías regionales con mayores problemas en Europa Occidental y en Estados Unidos son aquellas con historial de minería, industria pesada y grandes fábricas. En Estados Unidos, el así llamado “Rustbelt” (Cinturón de Oxido) –comprende básicamente la zona entre Chicago y Pittsburgh- continúa siendo una zona con alto desempleo y crecimiento lento. En Europa, ejemplos son las regiones de la Lorena francesa, la Walonia belga y las Midlands inglesas, todas las cuales comparten un historial de grandes fábricas y (antiguamente) salarios altos, pero también de altas tasas de desempleo y emigración. Todas registran un PIB por habitante bajo el promedio nacional (ver Gráfico II.2), a pesar de la presencia de importantes centros urbanos y de tratarse de lugares cercanos al corazón de Europa. Manchester, el abuelo de las grandes ciudades y cuna de la Revolución Industrial, ha tenido un bajo rendimiento constante desde la Segunda Guerra Mundial (Peck y Ward 2002). En dichas regiones, el obstáculo principal para el crecimiento va mucho más allá que el salario y la economía, y su origen es, en parte, sociológico e institucional.

En los países industrializados, la dotación de recursos naturales ha entrado en escena a otro nivel en épocas recientes. Los incentivos naturales –sol, arena y/o montañas- influyen crecientemente en las elecciones migratorias y en la localización de industrias a medida que la población inactiva (jubilados) crece y el gusto evoluciona hacia búsquedas más hedonistas y naturales tanto en Europa como en América del Norte (Cheshire y Magrini 2006, Rappaport 2007, 2009).

En Estados Unidos y Francia, el factor de la diversión ha favorecido a las que eran áreas históricamente periféricas con un bajo ingreso (el Sur). En Francia, la atracción del Sur ha revertido casi totalmente la división histórica entre (ricos) París y el resto de la nación (Davezies 2008). Hoy en día, las regiones tradicionalmente menos desarrolladas tales como Languedoc-Roussillon y Aquitania se encuentran entre las regiones con un crecimiento más acelerado. Asimismo en España, la atracción del sol y la diversión ha promovido el crecimiento de una Andalucía tradicionalmente menos desarrollada. En todos estos casos, la migración guiada por las amenidades naturales ha contribuido a una equiparación en los ingresos.

Esto no ha sido tan así en Gran Bretaña. La migración originada en los incentivos naturales ha reforzado la atracción del ya bastante rico Sur de Inglaterra aunque el sol no alumbre muy a menudo; pero mucho más que en el Norte. Tal como nos recuerda Cheshire y Magrini (2006), todas las ventajas, incluso naturales, son relativas. El Sur de Inglaterra se ve favorecido de todas formas, no sólo con respecto a los factores clásicos de aglomeración y comercio, sino que también con respecto a los factores de incentivos y de legado industrial.

Las zonas con mayores desafíos industriales, economías regionales históricamente enraizadas en las industrias minera y metalúrgica, se localizan en el Norte. La combinación de estos factores permite explicar por qué las disparidades en el ingreso regional ha continuado siendo un problema fundamental en Gran Bretaña.

## F. Conclusión: Implicancias para América Latina

En este documento, analizamos los factores que causarían que las disparidades en el ingreso regional por habitante (o producto) fueran más pronunciadas en algunos países y no en otros, centrándose en la experiencia de América del Norte y Europa. Al mirar en una primera instancia la evolución de las disparidades regionales, la evidencia histórica es inequívoca: con el tiempo, el crecimiento económico y la integración económica causarían que los ingresos regionales por habitante converjan. En Estados Unidos, Canadá y Europa Occidental, las disparidades en el ingreso regional (o producto) han disminuido fuertemente en el último siglo. La lección para América Latina es obvia. Crecimiento y una mayor integración económica, tanto *dentro* de las naciones como *entre* ellas deberían contribuir, con el tiempo, a la reducción de las disparidades regionales. Esto también sugiere que, los niveles actualmente altos de disparidad regional en América Latina (CEPAL 2010, Ramírez *et al* 2009), en parte son el reflejo de una integración insuficiente de los mercados, tanto interna como externamente. *Dentro* de las naciones, esto apunta en la dirección de una inversión continua en transporte e infraestructura en las comunicaciones que unen todo el país; pero esto también apunta en la dirección de mercados laborales flexibles, ambientes abiertos de negocio y servicios sociales básicos universalmente asequibles (particularmente, educación primaria y secundaria). Estos son las bases fundamentales y no requieren mayores comentarios adicionales.

La evidencia también sugiere que cuando las disparidades en el ingreso regional (o producto) han caído lo suficiente como para alcanzar un nivel aceptable, estas eventualmente se estabilizan. Las disparidades nunca desaparecerán totalmente, más que no sea por los costos de la migración. Sin embargo, incluso en los países industrializados altamente integrados, algunas disparidades regionales son más difíciles de superar. Todo apunta a que el surgimiento de la economía del conocimiento que asigna un valor importante a la aglomeración de capital humano ha hecho que las disparidades regionales crezcan en algunos casos. La disparidad en el ingreso entre el Gran Londres (y alrededores del Sur de Inglaterra) y el resto de Gran Bretaña es un claro ejemplo. Asimismo, la globalización y el creciente comercio internacional pueden, en ciertos casos, incrementar las disparidades internas, favoreciendo particularmente a algunas regiones por sobre otras. México es un claro ejemplo (aunque todavía no se trate de un país totalmente desarrollado).

A partir de la experiencia de América del Norte y Europa, se propuso un modelo para explicar las diferencias nacionales en materia de desigualdad regional, el cual se centra en la interacción entre las fuerzas del comercio y la aglomeración. El modelo presenta tres escenarios posibles partiendo del escenario con mayores condiciones de disparidad al escenario con condiciones de disparidad más baja. La disparidad regional será más alta (escenario A: diagrama II.1) donde las fuerzas del comercio y de aglomeración favorezcan a las mismas regiones. Una breve mirada a la evidencia sugiere que las predicciones del modelo también se aplican a América Latina.

El escenario A predeciría que las disparidades regionales son mayores en Perú, Argentina y Brasil, lo que es consistente con la información de CEPAL (2010) y de Ramírez *et al* (2009) quienes entregan un ranking de naciones a partir de tres indicadores de divergencia del ingreso regional. CEPAL (2010), utilizando un indicador similar al del gráfico II.1 para Estados Unidos y Canadá (es decir, el coeficiente para el más rico con respecto al más pobre) registra coeficientes sobre siete para los mismos tres países. Perú es un ejemplo casi exacto del escenario A, con una ciudad dominante –Lima– muy bien localizada igualmente para el comercio. El caso de Argentina es menos extremo; existen otras ciudades importantes aunque ninguna se compara con Buenos Aires.

Sin embargo, siguiendo el escenario A, las regiones del “lejano” noroeste argentino, muy mal localizadas para el comercio, registran ingresos por habitantes varias veces menores que el de la capital

(Cao y Vaca 2006). Brasil cumple también la mayoría de las condiciones del escenario A, donde tanto las fuerzas de aglomeración como las del comercio apuntan hacia el Sur.

La experiencia norteamericana y europea viene a destacar también el papel de los corredores comerciales y de las fuerzas de aglomeración a nivel continental. El núcleo de actividad económica más denso en América del Sur –una zona someramente delimitada por Belo Horizonte en el Norte y Buenos Aires hacia el Sur- se asemeja a la Banana Azul europea. Asimismo, la creciente fortaleza de la economía chilena vaticina la posible emergencia de un modelo bipolar (bi-costero), al menos en el Cono Sur, que se asemeja a la experiencia estadounidense. Por lo tanto, podemos predecir (cautelosamente) que una consolidación de los vínculos comerciales (junto con la infraestructura de transporte necesaria) entre Argentina y Chile, pero también entre el núcleo continental y otras partes del continente, debiesen contribuir a la reducción de la desigualdad regional en Argentina y posiblemente también en Perú. Las inversiones actuales en infraestructura de transporte que unen al Sur urbanizado de Brasil con Bolivia y Perú constituyen un paso en la dirección correcta. El recuerdo de la suerte que corrió el alicaído centro de América del Norte nos lleva a que el desafío sea la reducción en tamaño del interior periférico en América del Sur.

Por último, América del Norte y Europa nos enseñan que los problemas regionales más complejos a menudo están relacionados con economías construidas sobre rentas vinculadas a los recursos naturales (industrias del carbón y hierro ayer, y del petróleo hoy) que históricamente generaban empleos con altos salarios; es decir, comparado con el resto de la economía nacional. Las economías locales construidas sobre rentas vinculadas a los recursos naturales generan ingresos y empleos, pero también pueden distorsionar los mercados laborales locales, socavando la competitividad regional e impidiendo que pueda diversificarse en otras industrias para construir una base económica sustentable. El paisaje económico en América del Norte y Europa se encuentra lleno de comunidades mineras y viejas ciudades industriales que son incapaces de competir en la moderna economía del conocimiento; una advertencia útil para América Latina, donde muchas exitosas economías locales fundan su existencia en la minería, el petróleo o el gas natural y donde la industria pesada a menudo genera preocupación y es inevitable.

## Bibliografía

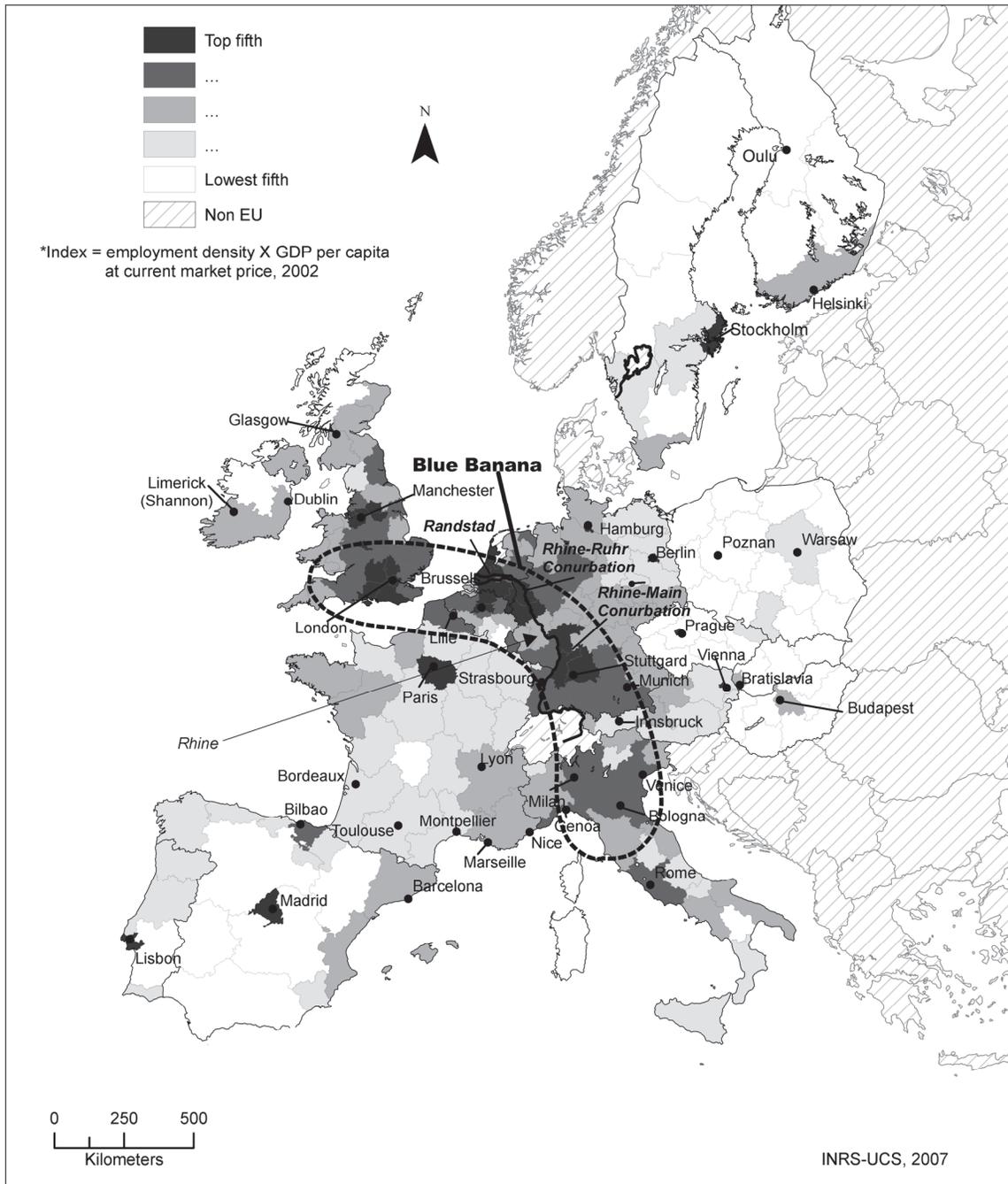
- Apparicio, P., G. Dussault, M. Polèse y R. Shearmur (2007), *Transport Infrastructures and Local Economic Development: A Study of the Relationship between Continental Accessibility and Employment Growth in Canadian Communities*. INRS, Montréal: <http://projetic.ucs.inrs.ca>
- Barro, R.J. y X. Sala-i-Martin (1995), *Economic Growth*, 2nd Edition, McGraw Hill, New York.
- BEA (on line), Bureau of Economic Analysis, U.S. Dept. of Commerce, [www.bea.doc.gov/bea/regional](http://www.bea.doc.gov/bea/regional)
- Breinlich, H. (2006), “The spatial income structure in the European Union—what role for Economic Geography?”, *Journal of Economic Geography*, 6(5): 593-617.
- Cao, H. y J. Vaca (2006), “Desarrollo regional en la Argentina: la centenario vigencia de un patrón de asimetría territorial”, *EURE: Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, Vol. XXX II, No. 95: pp 95-111.
- CEPAL (2010), *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe*, Documento de proyecto, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Cheshire, P. C. y S. Magrini. (2006), “Population Growth in European Cities: Weather Matters – But only Nationally”, *Regional Studies*, Vol. 40, 1:23-37.
- Coulombe, S. (2007), “Globalization and Regional Disparity: A Canadian Case Study”, *Regional Studies* 41, 1: 1-17.
- Coulombe, S. (2000), “New Evidence of Convergence across Canadian Provinces: The Role of Urbanisation”, *Regional Studies*, 34, 8: 713-725.
- Cuadrado-Roura J. R. (2001), “Regional Convergence in the European Union: From Hypothesis to Actual Trends”, *Annals of Regional Science*, 35: 333-356.
- Davezies, L. (2008), *La république et ses territoires; La circulation invisible des richesses*, Seuil, Paris.
- Duranton, G. y V. Monastiriotis (2002), “Mind the gaps: the evolution of regional earnings inequalities in the U.K., 1982-1997”, *Journal of Regional Science*, Vol. 42 (2): pp 219-256.

- Economist, The (2005), "The poorest part of America. Not here, surely?", *The Economist*, December 10th 2005: 31-32.
- Esquivel G., Lederman D., Messmacher M., Villoro R. (2003), "Why NAFTA Did Not Reach the South In: Development Strategy for the Mexican Southern States, World Bank, Washington, D.C.
- Eurostat (2010), Eurostat Regional Statistics, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region\\_cities/regional\\_statistics/data/main\\_tables](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region_cities/regional_statistics/data/main_tables)
- Felsenstein D. y B.A. Portnov (2005), "Understanding Regional Inequalities in Small Countries", *Regional Studies* 39 (5): 647
- Florida, R. (2002), *The Rise of the Creative Class*, Basic Books, New York.
- Florida, R. (2002), *The Rise of the Creative Class*, Basic Books, New York.
- Garreau, J. (1981), *The Nine Nations of North America*, Houghton Mifflin, Boston.
- Geppert, K. y A. Stephan (2008), "Regional disparities in the European Union: Convergence and Agglomeration", *Papers in Regional Science*, 87 (2): 193-217.
- Godchild, y P. Hickman (2006), "Towards Regional Strategy for the North of England? An Assessment of the 'Northern Ways'", *Regional Studies*, 40 (1): 121-133.
- INEGI (on-line), Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, [www.inegi.gob.mx/inegi/default.aspx](http://www.inegi.gob.mx/inegi/default.aspx).
- Kanbur, K. y A.J. Venables; eds. (2005), *Spatial Inequality and Development*, Oxford University Press, Oxford.
- Krugman, P. (1991), "Increasing Returns and Economic Geography", *Journal of Political Economy*, 99, 3: 483-499.
- Lucas, R. (1988), "On the Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, 22: 3-42.
- Meliciani, V. (2006), "Income and Employment Disparities across European Regions: The Role of National and Spatial Factors", *Regional Studies* 40 (1): 75-91.
- Myrdal, G. (1957), *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Harper Torchbooks, New York.
- Niebuhr, A. (2006), "Market access and regional disparities", *The Annals of Regional Science* 20 (2): 313-334.
- Paelinck, J. y M. Polèse (1999), "Modeling the Regional Impact of Continental Economic Integration: Lessons from the European Union for NAFTA", *Regional Studies*, Vol. 33, No. 8: 727-738.
- Peck, J. y K. Ward (2002), "Placing Manchester" in Peck, J. y K. Ward (eds.), 2002, *City of Revolution: Restructuring Manchester*, Manchester University.
- Petrakos G., Rodríguez-Pose A., Rovolis A. (2005), "Growth, integration, and regional disparities in the European Union", *Environment and Planning, A*, 37 (10): 1837-1855.
- Polèse, M. (2009), *The Wealth and Poverty of Regions: Why Cities Matter*, University of Chicago Press.
- Polèse, M. y R. Shearmur (2006), "Growth and Location of Economic Activity: The Spatial Dynamics of Industries in Canada 1971-2001", *Growth and Change*, 37 (3): 362-395.
- Polèse, M. y R. Shearmur (2006a), "Why Some Regions will Decline: A Canadian Case Study with Thoughts on Local Economic Development", *Papers in Regional Science*, 85 (1): 23-46.
- Polèse, M., F. Rubiera-Morollón y R. Shearmur (2007), "Observing Regularities in Location Patterns: An Analysis of the Spatial Distribution of Economic Activity in Spain", *European Urban and Regional Studies*, 14 (1): 157-180.
- Puga, D. (1999), "The rise and fall of regional inequalities", *European Economic Review* 43(2): 303-334.
- Ramírez, J.C., I. Silva-Lira y L.M. Cuervo (2009), *Economía y territorio en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Ramón-Berjano, C. (2010), "Argentina: Regional Development and Evolution of Disparities", *Regions*, No. 279: 26-29.
- Rappaport, J. (2007), "Moving to nice weather", *Regional Science and Urban Economics*, 37 (3): 375-398.
- Rappaport J. y S. Sachs (2003), "The United States as a Coastal Nation", *Journal of Economic Growth*, Vol. 8: 5-46.
- Rodríguez-Pose, A. y N. Gill (2004), "Is there a global link between regional disparities and devolution?", *Environment and Planning, A* 36, No. 12: 2097-2117.
- Rodríguez-Pose, A. y J. Sánchez-Reaza (2005), "Economic Polarization through Trade: Trade Liberalization and Regional Inequality in Mexico", in Kanbur and Venables op cit.
- Romer, P. (1986), "Increasing Returns and Long-Run Growth", *Journal of Political Economy*, 94: 1002-1037.
- Shearmur, R. y M. Polèse (2005), *La géographie du niveau de vie au Canada, 1971-2001*. INRS Urbanisation, Culture et Société, Montréal, [www.uqs.inrs.ca/default.asp?p=rr](http://www.uqs.inrs.ca/default.asp?p=rr).

- Shearmur, R. y M. Polèse (2007), "Do Local Factors Explain Local Employment Growth: Evidence from Canada 1971-2001", *Regional Studies*, 41 (4): 453-471.
- Silva-Lira, I. (2003), *Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local regional en América Latina*, Serie Gestión pública 33, CEPAL, Santiago de Chile.
- Stat. Can. (periodic) *Provincial Economic Accounts*, Catalogue # 13-213, Statistics Canada. Ottawa
- Williamson, J.G. (1965), "Regional Inequality and the Processes of National Development: A Description of the Patterns", *Economic Development and Cultural Change*, 13: 3-54

Anexo

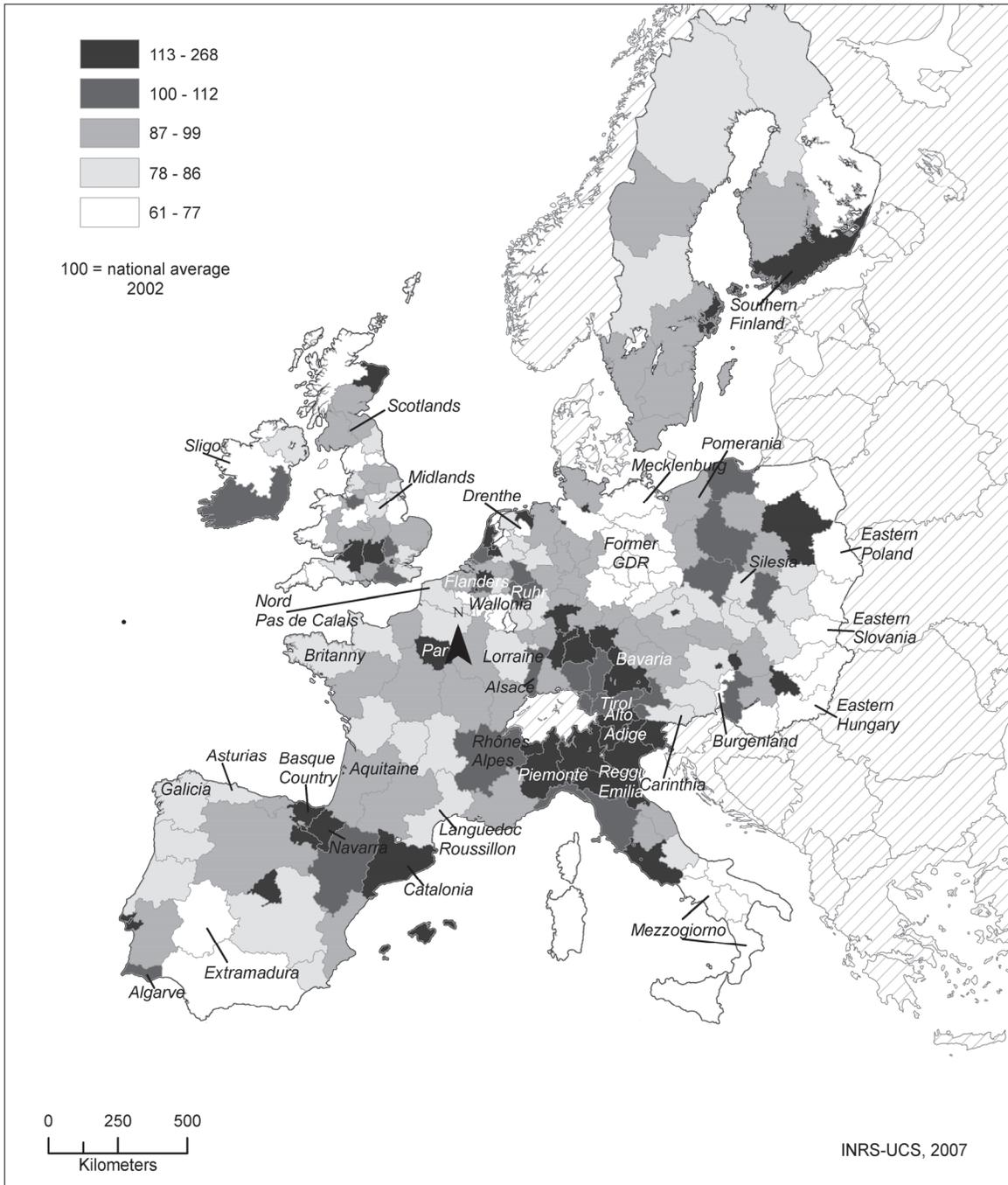
MAPA II.1  
EUROPA. DENSIDAD DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA



Fuente: INRS – UCS, 2007.

Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

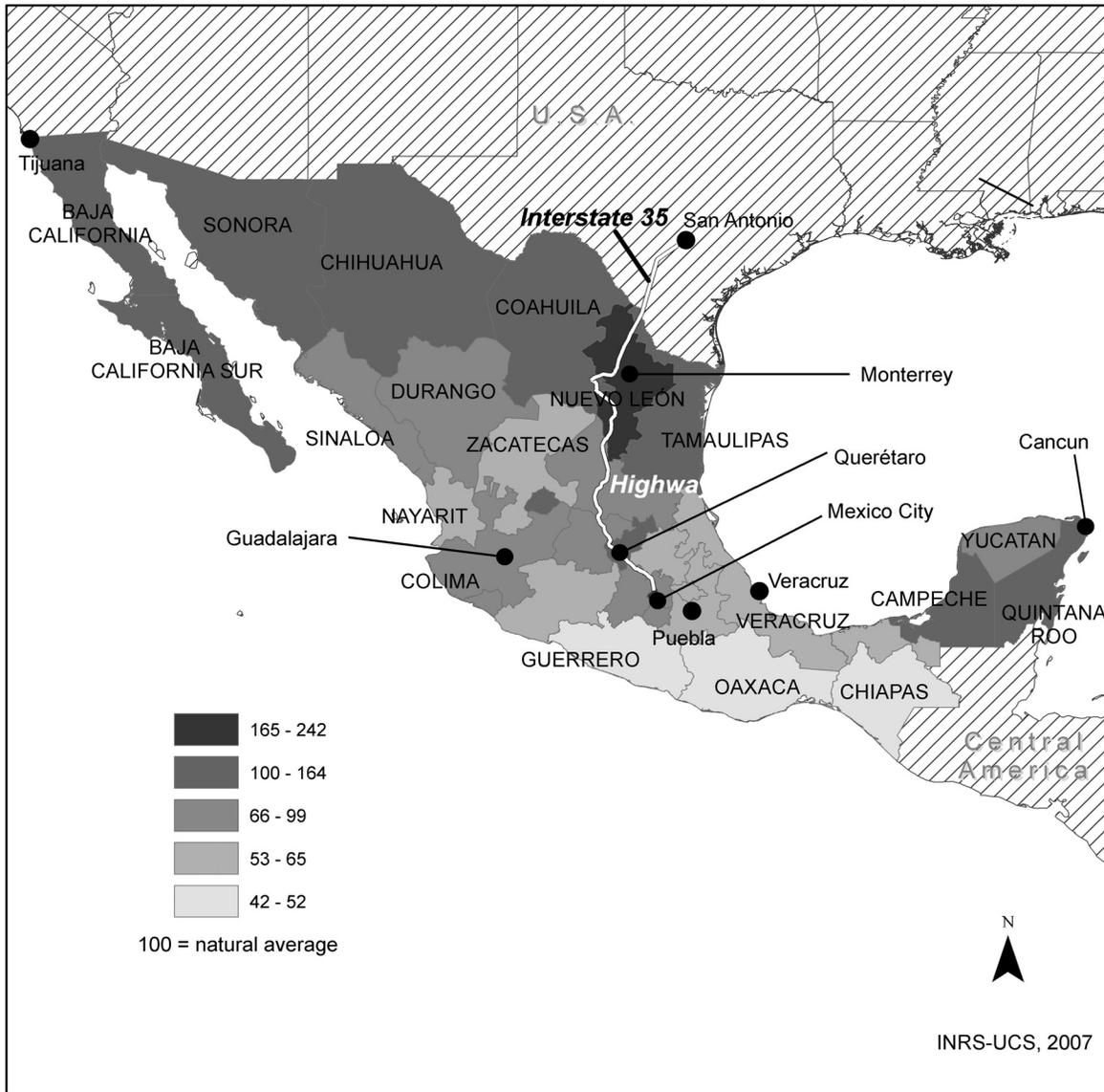
**MAPA II.2**  
**EUROPA. PIB PER CÁPITA POR REGIÓN, COMPARADO CON EL PROMEDIO NACIONAL**



Fuente: INRS – UCS, 2007.

Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

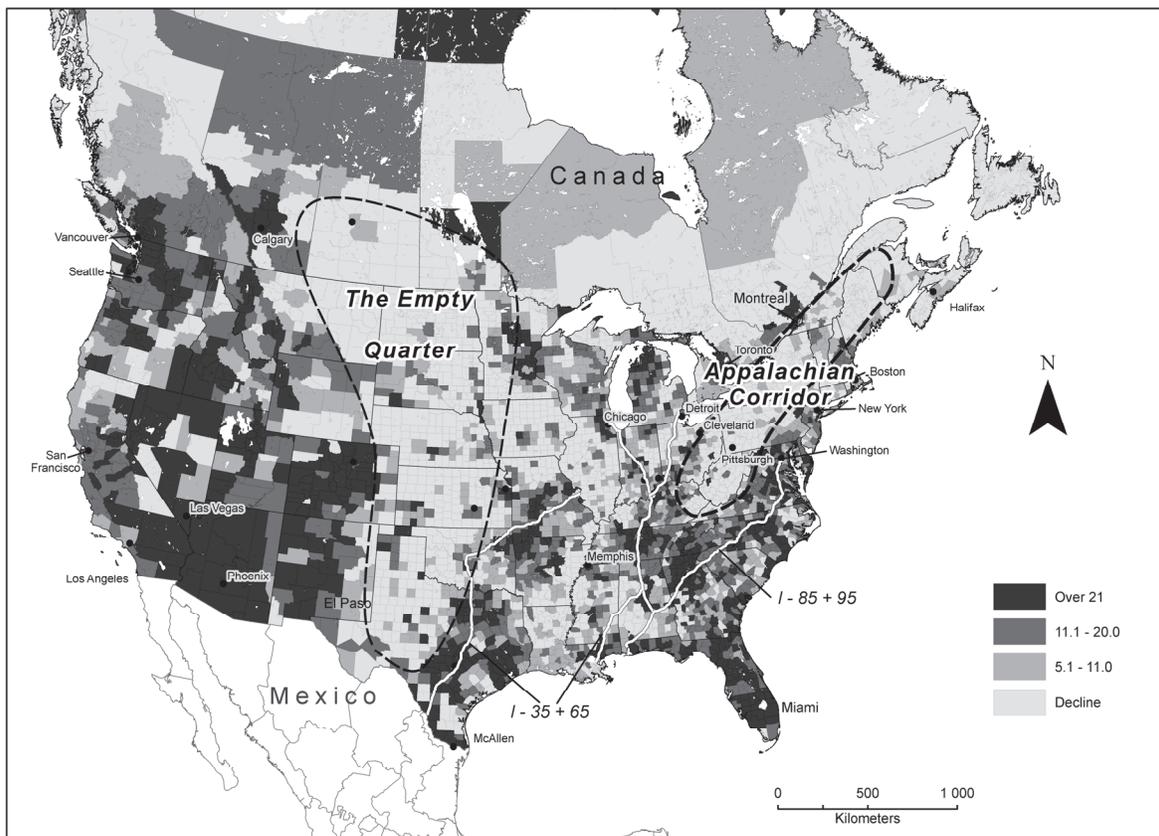
**MAPA II.3**  
**MÉXICO: PIB PER CÁPITA POR ESTADO**



Fuente: INRS – UCS, 2007.

Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

**MAPA II.4  
CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN POR LUGAR – EE.UU. Y CANADÁ 1990-2000**



Fuente: INRS – UCS, 2007.

Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

### III. Las políticas de desarrollo regional y el conflicto eficiencia-equidad<sup>1</sup>

---

*Juan R. Cuadrado Roura<sup>2</sup>*

El título de esta intervención pretende reflejar, desde un principio, lo que constituirá el punto central de la exposición. En el trasfondo o, si lo prefieren, en la base de toda política territorial orientada al desarrollo económico ha estado siempre –y creo que seguirá estando en el futuro– el conflicto entre eficiencia y equidad. En otras palabras: el conflicto que puede plantearse como justificación de las políticas regionales entre el logro de unos resultados económicos que persigan –sobre todo– alcanzar el mayor nivel de ‘eficiencia’ posible para la economía nacional y sus regiones, frente a la idea de que lo que prime sean los principios vinculados a mejorar ‘la equidad’ en términos de bienestar económico y social de sus ciudadanos.

Desde los inicios de la Economía como ciencia este conflicto ha sido una constante, particularmente a la hora de evaluar las actuaciones en política económica y su contribución o no a la mejora del bienestar de los ciudadanos. En definitiva, la pregunta que subyace es esta: ¿Qué es lo que deben perseguir las políticas socio-económicas que pongan en marcha las autoridades: lograr que la economía sea más eficiente, más productiva y con mejores resultados globales, lo que evidentemente contribuirá a

---

<sup>1</sup> Texto basado en lo expuesto en la conferencia pronunciada en la sesión inaugural del Seminario Internacional en Desarrollo Económico Territorial, celebrado en la sede de la CEPAL, en Santiago de Chile, los días 19-21 de octubre de 2010. Lógicamente, las opiniones expresadas son de exclusiva responsabilidad del autor.

<sup>2</sup> Catedrático de Política Económica, Universidad de Alcalá, Madrid.

mejorar el bienestar de la colectividad o perseguir el logro de un mejor reparto de lo producido, de forma que todos los ciudadanos se vean beneficiados por el crecimiento de la economía y puedan disfrutar de unos mismos niveles básicos de bienestar?

Para desarrollar el tema conviene, en primer lugar, plantear algunas reflexiones en torno al significado que tienen las ideas de ‘eficiencia’ frente a las de ‘equidad’ (sección A). Además de ofrecer un rápido repaso de las ideas teóricas sobre este conflicto, vamos a considerar también la justificación de la ‘eficiencia’ como fin último de las políticas económicas que apliquen las autoridades, así como los argumentos que apoyan y defienden que la ‘equidad’ debe considerarse como un objetivo prioritario de toda política. En la sección B se expondrán los argumentos que generalmente se han utilizado para ‘justificar’, en concreto, las políticas regionales. La sección C se centrará en sintetizar algunos rasgos de las políticas regionales puestas en práctica en las últimas décadas en Europa y en otras áreas del mundo, con objeto de subrayar el giro que se ha ido operando desde la prioridad concedida a objetivos relacionados con la equidad hacia otros más centrados en la eficiencia y la competitividad. La sección D nos permitirá destacar algunos aspectos del giro que han experimentado recientemente las ideas sobre los objetivos de las políticas regionales (PR, en adelante), tomando como referencia algunos documentos producidos por varios organismos internacionales y, sobre todo, el caso de la Unión Europea. Por último, el texto se cierra con unas breves notas finales, a modo de conclusión.

## **A. El conflicto eficiencia-equidad: Algunas consideraciones de partida**

Los términos ‘eficiencia’, ‘competitividad’ y ‘productividad’ figuran en casi todos los programas político-económicos que ofrecen los gobiernos, casi siempre precedidos de la necesidad y el compromiso de lograr el ‘máximo nivel’ de lo que cada uno de ellos representa.

En efecto, desde hace algunos años la mayoría de los gobiernos se muestran preocupados por conseguir que sus respectivas economías alcancen unos niveles de eficiencia y de competitividad lo más altos posible, propósito bajo el que subyace, por supuesto, la necesidad de que la productividad de su economía progrese y que alcance niveles que estén por encima, si es posible, de los de otros países o regiones. Al fin y al cabo, explicar las grandes diferencias que existen entre los niveles de vida de todo el mundo —como señala Mankiw (1998)— es hasta cierto punto bastante fácil: “la explicación puede resumirse en una sola palabra: productividad” (p.472).

El problema no radica en discutir algo que es evidente: el papel de la productividad como factor clave del crecimiento económico y para la mejora del nivel medio de ingresos de los ciudadanos, cuestión en la que la gran mayoría de los economistas están de acuerdo. El problema radica en el análisis de los numerosos factores que determinan la productividad de una economía y en su medición. La productividad es, en último término, una variable que expresa un resultado que es consecuencia de un amplio conjunto de factores. Entre ellos destacan especialmente la mano de obra empleada y la formación de quienes trabajan (capital humano, entendido como el conjunto de cualificaciones y de conocimientos adquiridos por las personas que trabajan a través de la educación, la experiencia y la formación), el capital utilizado para producir, los recursos naturales que están a disposición del sistema productivo, y la tecnología, que permite lograr mejores niveles de producción con los mismos recursos básicos, donde se integran tanto los conocimientos tecnológicos comunes como los que son objeto de patentes o similares o los relacionados con la propia organización de la producción.

Las mejoras de la productividad están en la base del incremento de los bienes y servicios que es capaz de producir un país o una región. Un país puede disfrutar de un alto nivel de vida si es capaz de producir un elevado volumen de bienes y servicios, que además se incrementa año tras año. Desde el punto de vista económico, los alemanes disfrutaban de una posición económica que es mucho mejor, como media, que la de los chilenos o los españoles, porque los trabajadores y las empresas alemanas han sido (y probablemente siguen siendo) más productivas que las chilenas y las españolas. A su vez, no cabe duda de que el concepto de productividad se relaciona directamente con el de eficiencia en la asignación de los recursos. Si los recursos

con que se cuenta –mano de obra y capital, básicamente, pero también la tecnología empleada y la organización de todos estos factores– no se emplean eficientemente, la productividad no progresará de forma adecuada y, por tanto, tampoco la riqueza del país (Maroto y Cuadrado, 2006).

El análisis del concepto de eficiencia en el contexto de la asignación de recursos (resource allocation) ha constituido siempre una cuestión central de la teoría económica. De hecho, continúa siendo un tema muy relevante en la teoría microeconómica moderna. Con carácter general, y dentro de una economía libre, es decir, en una economía que no esté sometida a una planificación central ni a una amplia intervención de las autoridades, los mercados y los precios cumplen la función de facilitar información a los numerosos agentes que deben decidir sobre la asignación de los recursos.

Esta afirmación conduce, sin embargo, a plantearse de inmediato si los mercados son eficientes y qué condiciones deben reunir para serlo (Reiter, 1991). Porque lo cierto es que, en la realidad, los mercados y los precios pueden ser objeto de dominio y manipulación por parte de algunos agentes, lo que conduce inexorablemente a una asignación menos eficiente de los recursos de lo que nos sugiere la teoría. Al propio tiempo, si las autoridades toman decisiones en cuanto a la asignación de los recursos con objeto de alcanzar determinados fines (por ejemplo, con objeto de lograr una mejor distribución de la renta entre sus ciudadanos; o para conceder más protección a un determinado sector o región que se consideran más débiles) es evidente que también pueden perturbar el logro de la mayor eficiencia económica posible. Lo cual puede perjudicar, en definitiva, el logro del mayor grado de bienestar de la sociedad a partir de unos recursos que siempre son limitados.

Con todo, esta última afirmación obliga a introducir algunas matizaciones. La más importante es, sin duda, que el bienestar social no depende sólo ni exclusivamente de los aspectos económicos. Kuwait disfruta de una renta o ingresos medios por habitante que es de las más elevadas del mundo, pero desde el punto de vista político, institucional y de la distribución de dicha renta entre sus ciudadanos, la posición del citado país es muy criticable y muestra carencias y desigualdades sociales que ponen en duda la equivalencia entre renta por habitante y bienestar de los ciudadanos. Casos similares o peores existen en todos los continentes, ya sea en América, África, Asia o la propia Europa.

El bienestar social es, evidentemente, un concepto bastante amplio, e incluso ambiguo. El bienestar social de un país, en su conjunto, suele relacionarse directamente con el hecho de que todos los ciudadanos puedan disfrutar de unas condiciones de vida equivalentes, al menos en cuanto a la adecuada cobertura de sus necesidades básicas (salud, educación, vivienda, posibilidades de participación en las decisiones sociales, tiempo libre, etc.). Lo cual guarda relación, a su vez, con uno de los principios que muchas sociedades colocan en la cabecera de sus preferencias: el logro de una distribución lo más equitativa posible de los ingresos entre todos los ciudadanos.

La literatura económica tiene abierto desde hace bastantes décadas un debate en torno a la contribución de las medidas de política económica al bienestar de una sociedad y cómo medir si su aplicación podrá determinar o no un nivel de bienestar más alto para el conjunto de los ciudadanos. Incluso a costa de que algunos de ellos puedan salir perdiendo –gracias a las medidas aplicadas– en beneficio de un número mucho más amplio de ciudadanos.

Recuérdense al respecto, las aportaciones de A. Marshall y de A.C. Pigou, que relacionaban el bienestar material no sólo con la obtención del máximo producto total por parte de la economía, sino con la distribución de dicho producto entre los ciudadanos, o las aportaciones de Harrod, Kaldor y Scitovski, ofreciendo distintas aproximaciones para valorar la contribución de una determinada medida político-económica al bienestar colectivo. Asimismo, en una línea todavía más ambiciosa, hay que situar las propuestas en torno a una Función de Bienestar Social, desarrolladas por Samuelson, Lipsey, Tinbergen y otros, en la que debían computarse todos los componentes que los ciudadanos valoran como elementos de su bienestar (ver: Cuadrado, 2010, cap. 5). El ambicioso objetivo perseguido por estos autores era disponer de una referencia lo más objetiva posible para valorar el acierto o desacierto de las políticas. El problema ha sido objeto, como se sabe, de una amplia literatura, con numerosas aportaciones recientes cuya cita y discusión nos apartaría del objetivo principal de estas reflexiones.

El pensamiento neo-liberal, la ideología o corriente de pensamiento que ahora vuelve a ser dominante en la literatura y la praxis económica, basa y edifica sus planteamientos en que el mercado y los precios son la mejor vía para lograr una asignación eficiente de los recursos. A partir de ello se propugna que dichos mecanismos, los mercados y los precios, deben poder actuar con la máxima libertad y se critica el intervencionismo de los estados, al considerar que constituyen una interferencia en su capacidad de asignación, ya sea para otorgar algún tipo de protección a un grupo social o a una actividad con problemas, o para lograr una mejor distribución de los ingresos entre los ciudadanos. Toda intervención, excepto las encaminadas a lograr que los mercados sean más libres y competitivos, se considera pernicioso para la eficiencia del sistema productivo porque, se afirma, en definitiva acabará perjudicando el bienestar colectivo al dificultar que los factores de producción se asignen del mejor modo posible y que la producción se acerque a su máximo potencial.

Esta postura no es compartida, evidentemente, por quienes consideramos que el bienestar incluye otros aspectos que no son simplemente económicos y que el libre funcionamiento de los mercados y los precios no logra resolver. En este contexto se sitúan, precisamente, el logro de una mejor distribución de la riqueza y de la renta, la conservación del medio ambiente, la necesaria lucha por la igualdad en el acceso a aspectos tan básicos en la vida humana como la educación, la sanidad, la creación de empleo o la vivienda, entre otros.

Samuelson y Norhaus (1996), en su conocido manual de Economía, aclaran muy bien el fondo del problema y lo hacen, además, de manera muy comprensible. En primer lugar, sostienen por supuesto que una economía es eficiente si está organizada para proporcionar a los consumidores la combinación de bienes y servicios que más desean, dados los recursos y la tecnología disponible. Existe eficiencia en la asignación (o simplemente eficiencia) cuando no es posible reorganizar la producción de ningún modo que mejore el bienestar de todas las personas. Un concepto que conduce a introducir la idea de la frontera de posibilidades de producción (FPP), que nos indicaría, por una parte, que una economía es claramente ineficiente si no alcanza dicha FPP y, por otra, que “todo avance hacia dicha frontera supondrá un beneficio para todos, puesto que dicho avance no tiene por qué disminuir la utilidad de nadie” (p.140).

Tras una discusión sobre el papel de los mercados (de bienes, de servicios y de factores) y del papel de la libre competencia en el proceso hacia el logro de la máxima eficiencia, estos mismos autores se plantean algunas razones por las cuales es posible que los mercados no se aproximen a una situación de competencia perfecta y, por tanto, perfectamente eficiente. Se enumeran, así, los problemas relacionados con las externalidades, como la contaminación, o con la quiebra de la libre competencia si existen monopolios y oligopolios. Además, la dificultad de información también impide, en no pocos casos, que se produzcan decisiones acertadas por parte de los agentes. Y a todo ello se suma el hecho de que algunos bienes, como la sanidad o la educación, no se compran ni se venden en los tipos de mercados habituales, por lo que puede no haber eficiencia.

Pero, lo que además hay que tener en cuenta –añaden– es que “aún cuando hubiera mercados perfectamente competitivos en toda la economía, no podríamos afirmar que la competencia basada en el *laissez-faire* proporciona la máxima felicidad al mayor número de personas, ni que proporciona inexorablemente como resultado la utilización más justa de los recursos”. La razón básica es que no todas las personas están dotadas del mismo poder adquisitivo. Unas son pobres, sin tener culpa alguna, y otras muy ricas y no por méritos propios. “Por tanto, la ponderación de los votos monetarios que la gente ejerce en los mercados, en lo que se basan las curvas de demanda individuales, pueden no parecer justas” (p.144).

La cuestión básica que se deriva de todo lo anterior es preguntarse si la sociedad vive sólo de la eficiencia. Y la respuesta es claramente negativa. Los filósofos y la población se preguntan: ¿eficiencia para qué?, ¿eficiencia para quién? Y es precisamente a partir de algunas de las respuestas que cabe dar a ambas preguntas cuando una sociedad y sus dirigentes pueden plantearse cómo alterar una situación basada sólo en los mercados con objeto de mejorar la equidad o, si se quiere, la justicia en la distribución de la riqueza y de la renta que anualmente se produce en la economía. Lo cual conduce a considerar lógico que se decida sacrificar en alguna medida la eficiencia para mejorar la equidad. Esto es lo que se hace cuando se plantea un sistema impositivo de carácter progresivo (a más ingresos más impuestos a sufragar), o una política de gastos públicos (en educación, en sanidad, en apoyo de las familias, o a favor de unas determinadas regiones o territorios) que permitan ‘reequilibrar’ las relaciones entre eficiencia y equidad.

Históricamente, las políticas regionales han respondido, en la mayor parte de los casos, a la necesidad de equilibrar el crecimiento dentro de un país o de un conjunto de países. Pero, esto nos introduce ya directamente en el tema que nos ocupa: ¿Qué razones han primado generalmente en la justificación de las políticas regionales que han llevado a cabo numerosos países en el mundo? Y, en segundo lugar: ¿El balance entre eficiencia y equidad tiende actualmente a decantarse a favor de la eficiencia? Ofrecer una respuesta a estas preguntas constituirá nuestra preocupación inmediata, a la que seguirá el análisis de lo que ha ocurrido en la Unión Europea, tomado aquí como ejemplo de referencia.

## B. La justificación de las políticas regionales

Una revisión de las políticas regionales (PR) practicadas en un amplio número de países –europeos y latinoamericanos– conduce a señalar que su ‘justificación’ se ha apoyado básicamente en dos tipos de razones:

- Razones éticas o de equidad
- Razones económicas

Hay, por supuesto, algunas políticas regionales en las que también han jugado un papel justificativo otras motivaciones a las que nos referiremos después, tanto de carácter político como histórico. Pero, veamos antes qué tipo de argumentos han incorporado las dos líneas de apoyo antes citadas.

Desde el punto de vista ético o relacionado con los principios de ‘equidad’, las PR han tenido con frecuencia como guía fundamental el logro de una mayor igualdad en las condiciones de vida y en las oportunidades de las que gozan sus ciudadanos, así como en cuanto al reparto de beneficios a la población de las regiones que integran un país determinado. Sin duda, en política económica preocupa el logro de una mayor equidad ‘personal’ y a ello se encamina muchas políticas impositivas y de gasto público. Pero, también la equidad ‘espacial’ o territorial ha figurado desde hace décadas en los programas de muchos gobiernos.

El convencimiento de que “no es social ni políticamente aceptable la existencia de amplias diferencias económicas y de nivel de bienestar entre las distintas regiones de un país” –o de un conjunto de ellos que suscribieron acuerdos de integración– ha jugado un importante papel en la implementación y aplicación de políticas orientadas a desarrollar las regiones más atrasadas o a atender a aquellas regiones que sufrían un proceso regresivo y /o de reconversión en alguna de sus principales actividades (agrarias, mineras o industriales, por ejemplo). Asimismo, y como corolario de lo anterior frente a las posiciones neoliberales, se ha argumentado también que no es éticamente aceptable que una parte de la población se vea obligada a abandonar sus lugares de origen para lograr puestos de trabajo y un nivel de ingresos aceptable. La búsqueda de un mayor grado de igualdad territorial o, si se quiere, la “reducción de las disparidades regionales en términos de ingresos por habitante” se convirtió, así, en un argumento esencial para diseñar políticas regionales. Un argumento esencialmente político/social, sin duda.

Pero, las PR han encontrado también justificación en razones o argumentos de tipo más económico. Como han señalado Armstrong y Taylor (2000), desde el primer tercio del siglo XX se han implementado diversas políticas de desarrollo regional cuya base contiene argumentos esencialmente económicos.

El primero es que la existencia de sustanciales diferencias en los estándares de vida motiva insatisfacción y resentimientos por parte de quienes no tienen empleo, o cuyos empleos son claramente de inferior calidad y retribución. Todo ello con menores perspectivas de mejora –sin culpa personal– en relación con las ventajas que disfrutaban otras regiones. Además, la persistencia de elevados niveles de desempleo en las regiones más atrasadas puede tener importantes consecuencias. Alto desempleo implica más inseguridad y dificultades de empleo a largo plazo, lo que no siempre está en relación con las posibilidades reales de desarrollo de dichas regiones, que contribuirían así a mejorar la producción total del país.

El segundo argumento es que las disparidades regionales en términos de crecimiento económico pueden acarrear elevados costes debido a la expansión de algunas grandes áreas metropolitanas y su congestión<sup>1</sup>, lo que genera continuas demandas de nuevas infraestructuras y servicios cada vez más costosos. Al propio tiempo, los edificios, las infraestructuras (por carretera, ferrocarril o puertos) e instalaciones de las regiones menos dinámicas no se emplean al máximo de sus posibilidades, lo que supone una mala utilización de unos recursos ya disponibles.

En tercer lugar, se afirma que la reducción de las disparidades regionales puede beneficiar a la economía tanto en términos de empleo como en cuanto al impulso de la demanda y la moderación de las presiones sobre la mano de obra especializada e incluso sobre los precios.

Y, por último, y en cuarto lugar, la teoría de los fallos del mercado apoya claramente el argumento de que los mercados son ciegos en materia de distribución y de solución de las disparidades económicas y sociales, tanto a nivel personal como territorial. Se hace necesario, pues, corregir.

Además de estas razones, las PR se han basado también a veces en otros argumentos vinculados a razones políticas e históricas. Desde el punto de vista político, hay acuerdo en afirmar que resultará difícil mantener la estabilidad y la cohesión del país si existen conflictos territoriales o graves desigualdades. En la misma línea se argumenta también que en cualquier proceso de integración entre varios países, la credibilidad en sus bondades y beneficios se cuestionará al observar que una o varias regiones de dicha 'unión' no reciben ningún beneficio o de carácter muy limitado como consecuencia de la integración supranacional.

Por último, las decisiones encaminadas a la puesta en marcha de P.R. destinadas a algunas regiones concretas ha obedecido a veces a la conveniencia de 'compensar' o 'rectificar' algunas decisiones tomadas en el pasado, como la centralización del país al decidir qué ciudad sería la capital del Estado, el trazado de un línea de ferrocarril, la declaración de un puerto como preferente para los tráficos comerciales, o los resultados de una determinada confrontación bélica. Alguna de estas razones pueden justificar que sea conveniente 'compensar' esos hechos o decisiones históricas.

### **C. De la equidad a la eficiencia. Una visión panorámica de la evolución de los objetivos y orientaciones básicas de las PR**

Cuando se estudian transversalmente las políticas regionales puestas en práctica en bastantes países europeos, como Francia, Italia, el Reino Unido o España, así como en un buen número de países latinoamericanos, comprobamos que existen ejemplos abundantes de PR que han experimentado giros y cambios estratégicos muy importantes, tanto en cuanto a los objetivos que se estimaba necesario alcanzar, como en cuanto a los principales instrumentos utilizados para diseñar los programas y estrategias. De hecho, la historia relativamente reciente de las PR muestra una trayectoria zigzagueante, donde se han iniciado y puesto en práctica políticas que más tarde han tenido que abandonarse al comprobar su ineficacia, junto con otras que sí dieron los resultados esperados.

No podremos entrar aquí con detalle en el análisis de las PR aplicadas<sup>2</sup>. Pero, siguiendo una presentación por grandes períodos sí que podemos destacar algunos de sus rasgos básicos y, en particular, los relativos al tema que nos ocupa y los objetivos perseguidos.

<sup>1</sup> Son muchas las estimaciones sobre los costes de congestión de las grandes ciudades. Citemos como referencia que la congestión de tráfico se estimó que en 1995 suponía para la economía inglesa en torno a 15.000 millones de Libras.

<sup>2</sup> Pueden verse al respecto: Cuadrado Roura (1995 y 2006), así como Armstrong y Taylor (2000)

## 1. Las políticas regionales en el período comprendido entre la década de los 60s y mediados de los 70s

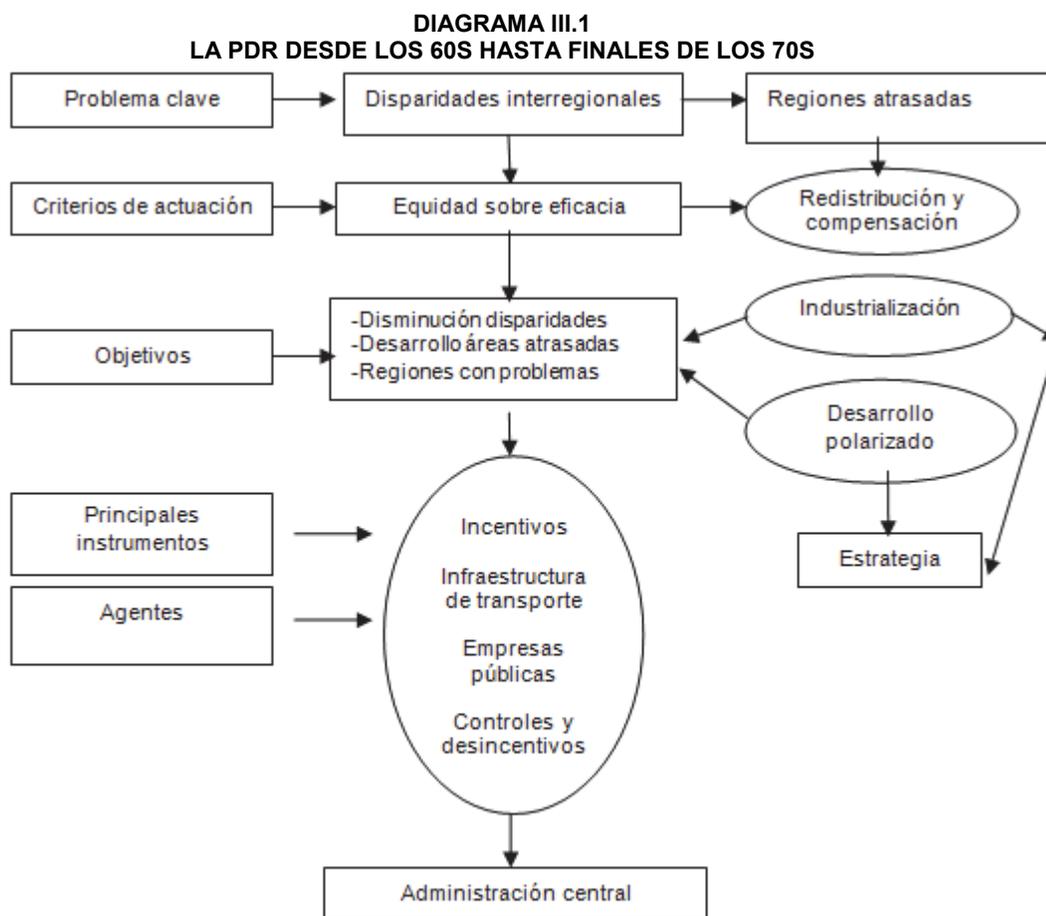
En el diagrama 1 adjunto, se han intentado sintetizar varias cuestiones que permiten mostrar los problemas, la estrategia, los objetivos y los principales instrumentos de las PR en el período citado, que más tarde compararemos con los cambios registrados a partir de mediados de los 70s. En concreto, en dicho esquema y en los posteriores aparecen reflejados: 1) qué problemas eran en cada etapa los dominantes (o los considerados como importantes) desde la óptica del desarrollo regional; 2) qué teorías permitían sustentar algunas preferencias en cuanto a las actuaciones a llevar a cabo; 3) qué estrategia y hacia qué objetivos se orientaban dichas políticas; y finalmente, 4) cuáles fueron los principales instrumentos utilizados. En nuestro caso, la atención se centrará, básicamente, en los puntos 1 y 2.

Pues bien: ¿Cuáles eran pues los problemas dominantes a resolver antes de mediados de los 70's en el terreno de las políticas regionales? Como se recoge en el esquema, el problema realmente dominante era –con carácter más general y coincidente– el de las desigualdades regionales, es decir, las disparidades que existían entre las regiones más dinámicas y las más atrasadas dentro de cada país. A este problema clave se añadieron, a veces, algunos más, como los problemas de congestión en las grandes áreas metropolitanas, por ejemplo (Francia y Reino Unido). Pero, lo que en cualquier caso se advierte con claridad es que la PR se planteaba más como un problema de equidad y de redistribución de la renta a escala territorial, que como una simple política de crecimiento económico.

Aunque en este período ya estaba presente la confrontación entre planteamientos neo-liberales (Borts, Stein, Romans, entre otros)<sup>3</sup> y las posiciones de quienes defendían la necesidad de que los estados tomaran posiciones y actuase para tratar de aminorar las disparidades existentes (Myrdal, Hirschman, entre otros)<sup>4</sup>, esta última postura fue la que acabó dominando el panorama y dando apoyo a la necesidad de desarrollar PR encaminadas a reducir las desigualdades entre regiones. En esta misma dirección, aunque con planteamientos mucho más radicales, hay que situar algunas de las aportaciones de carácter más radical sobre las relaciones de dependencia entre áreas ricas y pobres y la explotación que las ejercían sobre las segundas, en paralelo con una relación igualmente de dependencia entre países.

<sup>3</sup> Desde una óptica neoliberal, las PR eran innecesarias. El propio sistema de mercados, precios y rentabilidades acabaría favoreciendo la movilidad de los factores trabajo y capital y el progreso tecnológico –se afirmaba ya– era asequible para todas las regiones.

<sup>4</sup> Para ampliar las ideas sobre teorías dominantes puede verse: Cuadrado (1995).



Fuente: Elaboración propia.

En cualquier caso: ¿Cuál o cuáles eran los objetivos que se proponían para las políticas de desarrollo regional en este período?

Como muestra el esquema, los objetivos dominantes en la etapa que estamos considerando eran: primero, desarrollar las áreas atrasadas y reducir los desequilibrios entre regiones ricas y regiones poco desarrolladas, que no es exactamente lo mismo que se está propugnando en la actualidad, como más tarde veremos. A dicho objetivo se sumaba, en segundo lugar, el propósito de apoyar a las regiones en las que se estaban planteando problemas sectoriales que lastaban su desarrollo o que estaban produciendo un claro retroceso en relación con el pasado, como ocurría en determinadas regiones mineras (la minería del carbón, p.ej., en España, Francia y la Valonia belga, entre otras) o en aquellas regiones en las que existía una fuerte concentración de actividades manufactureras con problemas (p.ej. el textil o ciertas industrias alimentarias). Por último, algunos países también incluyeron en sus políticas regionales acciones encaminadas a ‘frenar la concentración’ de industrias y de población en las grandes áreas metropolitanas, así como programas de ayuda al desarrollo de las regiones rurales de montaña, un tipo de regiones atrasadas con especiales características.

En general, la estrategia dominante para lograr el objetivo de desarrollar las regiones más problemáticas era ‘industrializar’. Lo que generalmente se consideró como fundamental fue impulsar el establecimiento en ellas de nuevas industrias, ya fuese mediante la concesión de incentivos al sector privado, o mediante acciones directas del sector público, es decir, creando y localizando en esos territorios nuevas empresas en las que el Estado fuese el principal impulsor y propietario. La estrategia pasaba, pues, casi necesariamente por “industrializar” o “re-industrializar” dichas áreas, particularmente

gracias a la localización de industrias de carácter básico, como la siderurgia, la industria naval, la química, las industrias mecánicas y de maquinaria, la fabricación de automóviles y vehículos de transporte, etc., ya que se daba como muy probable que éste tipo de industrias atraerían y desarrollarían otras a su alrededor, en la misma zona. Se trataba, pues, de una estrategia que se vinculó fácilmente al esquema de ‘desarrollo polarizado’ que propugnaban algunos autores (Perroux, Boudeville, etc). Un buen ejemplo de ello lo encontramos en España en los ‘polos de desarrollo’ que figuraron en la planificación económica de los 60s y primeros 70s, también presentes en algunas experiencias latinoamericanas (Venezuela), o en Italia con el ejemplo del ‘complejo industrial’ basado en diversos polos que se quiso desarrollar en el triángulo Bari-Taranto-Brindisi, en el sur del país.

Pero, sin entrar aquí en los resultados alcanzados, ¿qué es lo que había detrás de todas estas actuaciones? Está muy claro que detrás de dichas actuaciones estaba la idea de ‘desarrollar’ las áreas atrasadas, actuando estratégicamente con acciones polarizadas y teniendo en cuenta una determinada definición de los ‘sectores del futuro’. Y en su base había una apelación a principios de equidad territorial: lograr una reducción de las disparidades entre regiones y ofrecer medios e implantaciones que pudieran asegurar el futuro desarrollo de las más atrasadas. A tal fin se dirigían una amplia batería de instrumentos: desde los incentivos (crediticios, fiscales, de dotación de suelo, facilidades para importación de maquinaria y equipos del exterior, etc.) hasta la utilización de la empresa pública para localizar nuevas actividades en regiones atrasadas. Junto a ellos, como señala el esquema, también se operó en otras direcciones: la creación de nuevas infraestructuras fue una de ellas (aunque sus efectos difícilmente podían dar resultados a corto ni medio plazo, debido a la elevada etapa de maduración que exigen), el establecimiento de controles e incentivos a la des-localización de actividades fuera de los grandes centros industriales, ya fuese mediante polígonos y la política de zonas de especial industrialización, o mediante acciones más directas como las que se aplicaron —no por mucho tiempo, es cierto— en el área de París para evitar la excesiva concentración.

Por último, un rasgo dominante de este período es que las PR eran responsabilidad, casi exclusiva, de las autoridades centrales de cada país. Generalmente, la participación de las propias ‘regiones’ en el diseño y realización de los programas y planes regionales prácticamente no tuvo lugar. Las PR eran ‘competencia’ de las autoridades centrales, aunque se creasen órganos de gestión en las zonas donde se deseaba actuar.

## **2. Las consecuencias de la ‘crisis’ internacional iniciada en los 70s y su impacto en los planteamientos de las políticas de desarrollo regional**

A mediados de los setenta se inicia, como es sabido, una importante crisis internacional motivada, en un primer momento, por el impacto de la elevación de los precios de la energía, aunque muy pronto derivó hacia una crisis productiva sectorial y de transformación de las estructuras productivas de los principales países. El fuerte incremento de los precios del petróleo impulsó sin duda el desarrollo de la crisis, pero actuó asimismo como catalizador de algunos problemas que estaban latentes en muchas economías del mundo desarrollado, especialmente en términos de la sobre—oferta que se había creado en varios sectores básicos y no—básicos de la industria mundial. En este sentido, la crisis energética afectó a un amplísimo espectro de sectores productivos, incrementando fuertemente sus costes y provocando la necesidad de reajustar los niveles de producción, revisar los costes y tratar de incorporar avances tecnológicos que permitiesen superar la situación crítica en la que se colocaron industrias como la química, la producción de aluminio y de otros metales, el sector del automóvil, las industrias metálicas y de maquinaria y los astilleros, entre otras. Todo ello afectó muy directamente a determinadas industrias básicas, algunas instaladas en grandes zonas industriales tradicionales, y otras en algunas nuevas áreas de industrialización y de expansión urbana.

¿En qué medida afectó dicha crisis económica a las PR y a la orientación con que se habían planteado? Ciertamente que las afectó y mucho. Lo primero y lo más importante que sucede es que los problemas de los países pasan a ser mucho más macroeconómicos y sectoriales que problemas estrictamente territoriales, a pesar de que los efectos de la crisis tuvieron manifestaciones muy específicas y duras en determinadas áreas o regiones de los países. Como consecuencia de lo anterior la

atención se centró muy especialmente en los problemas relacionados con los desequilibrios en las balanzas de pagos, el fuerte coste de las importaciones de productos energéticos, la inflación que provocaron los aumentos de precios de la energía (y en algunos casos, las reivindicaciones sindicales), el desempleo y sus costes para la seguridad social, el déficit fiscal derivado de la caída de la actividad productiva, el retroceso de las entradas de capitales y las dificultades para financiarse a escala internacional, y, por supuesto, los graves problemas que sufrieron muchos sectores productivos, obligados a reestructurarse a muy corto plazo.

Todo esto dio lugar a que la atención de las autoridades de muchos países europeos y en otras regiones mundiales se centrara casi exclusivamente en este tipo de problemas y que, en consecuencia, las cuestiones ‘regionales’ –al menos en cuanto a cómo se habían entendido hasta entonces– quedasen a un lado. Entre otras cosas porque, por una parte, los recursos disponibles para llevar a cabo acciones regionales eran escasos, al quedar absorbidos por los problemas macroeconómicos y sectoriales, y, por otra, porque las ‘regiones’ más afectadas por la crisis no eran las mismas que preocupaban en la etapa anterior (las más atrasadas), sino muchas de las que siempre se consideraron entre las más desarrolladas, junto con algunas de las atrasadas en las que se habían establecido núcleos industriales para su desarrollo, es decir, ‘polos’ industriales con grandes empresas convencionales.

En toda Europa surgen, así, regiones-problema que anteriormente no lo eran o que sólo muy lateralmente podían calificarse como tales. Es el caso, por ejemplo, del área de Dusseldorf, Essen y prácticamente todo el Ruhr en Alemania, del Randstaat holandés, o de las áreas de vieja industrialización del Reino Unido (con centros en Liverpool, Birmingham, Manchester y sus entornos). En consecuencia, bastantes de las líneas de acción de las PDR de la fase anterior quedaron prácticamente canceladas, o pasaron, cuando menos, a un claro segundo plano. Lo cual implicó que empezase a hablarse cada vez más de la ‘eficiencia’ y de la necesidad de ajustes productivos como objetivos prioritarios de las políticas económicas (incluidas las PDR), y bastante menos o muy poco de los problemas relacionados con las desigualdades regionales.

Desde la óptica de las doctrinas o teorías que surgen en esta etapa en relación con el desarrollo territorial se aprecian varios cambios. Una línea de desarrollo se centró, en primer lugar, en tratar de explorar hacia donde podía empezarse a caminar para ‘reconsiderar’ los problemas territoriales; sobre todo, teniendo en cuenta que algunas regiones intermedias no se habían visto muy afectadas por la crisis económica y que podía tener mucho interés tratar de desentrañar las razones que lo explicaban. Es así como surge el interés por las causas y posibilidades que ofrecía lo que dio en llamarse el “desarrollo endógeno” y las acciones a favor del desarrollo local. En este campo concreto es donde pueden encontrarse, frente a lo que eran políticas muy ‘dirigistas’ y de corte sectorial, algunos nuevos enfoques favorables al logro del desarrollo regional bajo las nuevas condiciones económicas impuestas por la crisis. Cabe citar, así, los nuevos intentos de ‘teorización’ sobre los distritos industriales o el desarrollo de las ideas de los ‘millieux innovateurs’, o las teorías basadas en la generación de innovaciones y desarrollos tecnológicos en áreas muy concretas dentro de Europa.

Dentro de esta amplia corriente coexistieron algunos planteamientos relacionados con el desarrollo regional bastante menos espectaculares que los vigentes en el pasado, pero que eran y son muy interesantes. Sin embargo, en algunos casos tampoco faltó un componente erróneo, puesto que se olvidó, por ejemplo, que muchas de las experiencias positivas frente a la crisis (sobre distritos industriales; clusters; entornos innovadores; etc.) no habían surgido gracias a las acciones llevadas a cabo por los gobiernos centrales o por las autoridades locales, sino que habían nacido de forma mucho más espontánea, como de hecho pudo comprobarse en algunos ejemplos de Italia, Suiza, España y Estados Unidos. Se trataba, en consecuencia, de unas experiencias sobre las que era posible ‘teorizar’ (tratando de definir qué factores contribuyeron al desarrollo de cada caso objeto de estudio, qué condiciones fueron básicas para su éxito y cuáles complementarias, etc.), pero que no resultaban fácilmente trasladables a programas de política económica, cuyo objetivo fuese ‘crear’ nuevos ‘distritos industriales’, ni programar el surgimiento de ‘nuevos’ entornos innovadores, o nuevos ‘Silicon Valley’ en distintos lugares del mundo.

En todo caso, este período se caracteriza ya por una cierta confrontación entre la prioridad por solventar los problemas productivos, impulsar acciones que favorecieran la eficiencia y la productividad, frente a las ideas de equidad territorial que anteriormente dominaban.

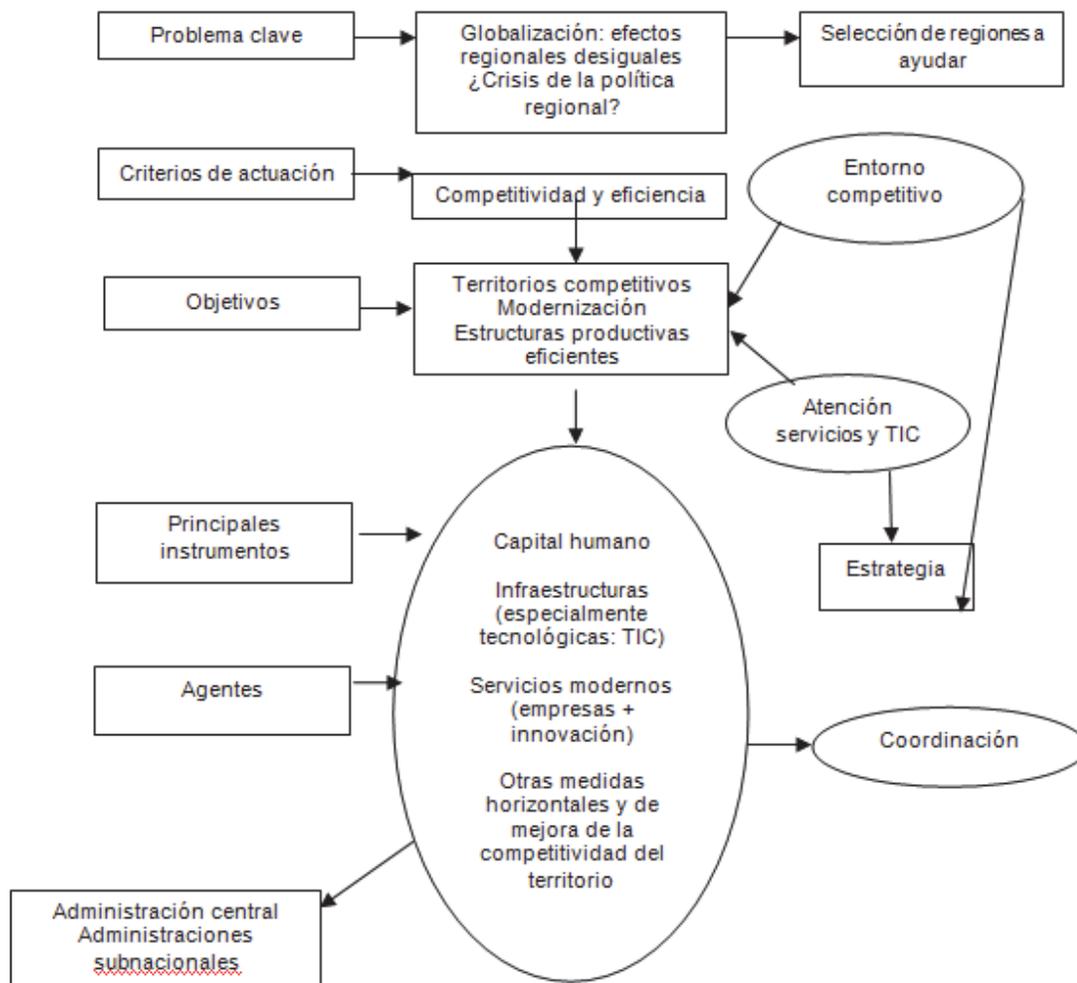
### **3. Economía y políticas regionales desde mediados de los 90s hasta la actualidad**

Los cambios e intentos brevemente descritos en el sub-apartado anterior dan paso a un período en el que las PR se han ido reorientando hacia el logro de unos objetivos que no coinciden con los del pasado, aún sin abandonar los principios de equidad que alimentan siempre a este tipo de políticas. Ello supone la introducción de nuevas orientaciones estratégicas y variaciones en los instrumentos que generalmente se emplean para alcanzar las nuevas metas propuestas. Siguiendo el modelo anteriormente presentado, el cuadro 2 sintetiza los problemas que se han planteado, los criterios básicos de actuación en las PR, sus objetivos y los principales instrumentos. Sus principales rasgos han seguido vigentes hasta la actualidad.

Con carácter general hay que reconocer que se había producido una fase de relativo ‘desconcierto’ en el campo de los estudios regionales y también en el de las PR, pero, en este sentido, lo que sí queda claro desde principios de los noventa es que hay una serie de cambios que se han producido a escala internacional que no sólo introducen nuevos elementos en la orientación de las políticas macroeconómicas de los gobiernos, sino que modifican lo que a partir de entonces se empieza a pensar que podría ser bueno en el ámbito de la PR. Por supuesto que la internacionalización, la globalización de las economías, y algunos problemas que ambos procesos arrastran, como la ampliación de la interdependencia entre países y entre las grandes áreas económicas a escala mundial, los cambios en la demanda de factor trabajo y sus cualificaciones, o la ampliación de la escala de los mercados y el incremento de la tendencia a la des-localización de industrias, suponen cambios que afectan a muchas regiones.

Pero, además, a ello se suman procesos como el desarrollo e impacto de las nuevas tecnologías, algunos cambios sociales y culturales en el comportamiento de los individuos, y el constante crecimiento de los servicios (impulsados tanto por el consumo de los hogares como de los sectores industrial y de servicios, haciendo que evolucionemos hacia lo que algunos calificamos ya como una economía y una sociedad que me permito calificar como *servi-industrial*. Es decir, una sociedad, una economía, en las que los servicios están cada vez más introducidos en el conjunto de la estructura productiva y de consumo). A todo ello se suma el hecho de que las economías ‘nacionales’ están cada vez más integradas internacionalmente, con claros retrocesos en los grados de libertad que anteriormente tenían en cuanto al manejo de algunos instrumentos de política económica (la política monetaria; la política de tipo de cambio; bastantes políticas sectoriales; regulaciones antes vigentes en diversos sectores que deben ser abolidas; etc.)

**DIAGRAMA III.2**  
**RASGOS BÁSICOS DE LAS POLÍTICAS REGIONALES DESDE LOS 90S**



Fuente: Elaboración propia

Todo lo anterior ha conducido a que se adopte un enfoque más amplio que en el pasado en cuanto al tipo de ‘desarrollo económico’ que hay que perseguir a escala territorial. Los problemas se plantean, así, de forma bastante distinta a lo que anteriormente había predominado, a lo cual han contribuido también algunas aportaciones teóricas con claras implicaciones de política económica. Unas son prestadas, como sucede con las llamadas ‘nuevas’ teorías del crecimiento económico, que aportan esquemas y nuevos elementos que nos han servido para comprender mejor los mecanismos del crecimiento y para mostrar que la idea de convergencia que pregonaba el propio modelo neoclásico no tiene necesariamente que cumplirse. Estas teorías han subrayado, asimismo, que se había prestado mucha menos atención de la necesaria a algunos factores que hoy se consideran clave para el crecimiento, como el capital humano o las externalidades positivas, que impulsan y justifican nuevas inversiones. El resultado de todo ello es una concepción del crecimiento que se ajusta mucho mejor al entorno económico en el que el mundo se está desarrollando actualmente, al tiempo que nos ha llevado a un mejor análisis de los factores de no-convergencia regional, a la posible formación de ‘clubs’ de regiones convergiendo hacia horizontes diferentes, y a valorar adecuadamente las exigencias que la ‘competencia’ internacional impone a todo tipo de regiones.

En este contexto no resulta sorprendente, por tanto, que las ideas de ‘competitividad’ y de ‘eficiencia’ hayan pasado a ocupar un lugar relevante en el enfoque de las PR, como se especifica en el

cuadro 2. Gran parte de las ideas y principios dominantes están basados en los valores del mercado como el mejor ‘asignador’ de recursos, y sólo en segundo lugar en los principios relacionados con la ‘equidad’, que varias décadas atrás figuraban en la raíz misma de las PR. A partir del modelo neo-liberal algunos autores pregonan de nuevo que no es preciso realizar acciones que conduzcan a un reequilibrio regional porque esto distorsionará el logro de economías regionales más eficientes y competitivas. Por supuesto que se ha producido también la recuperación de algunas tesis más tradicionales y alejadas de este tipo de enfoque, como las que anteriormente se citaron sobre las contradicciones que genera el mercado en términos de desigualdades y en el desarrollo de procesos acumulativos de renta y riqueza, con el posible abandono en el que pueden sumirse las áreas más pobres y/o más periféricas. De ello se ha sido consciente en la Unión Europea y por este motivo la política regional comunitaria ha seguido ocupando un lugar muy destacado –inmediatamente detrás de la política agraria– en el empleo de los recursos financieros del presupuesto comunitario, y en los objetivos de la propia Unión Europea. Recordemos al respecto, que dentro de los principales objetivos de la Unión sigue figurando el propósito de que se produzca un ‘desarrollo armónico’ entre las distintas regiones europeas<sup>5</sup>.

En todo caso, cuando se contempla lo que ha ocurrido en los últimos años en el ámbito de los estudios regionales hay un hecho que es preciso destacar. Un número importante de economistas de prestigio a escala internacional han dedicado creciente atención a los problemas relacionados con el espacio y al papel del territorio en la teorización y análisis del funcionamiento de las economías. Este es el caso de lo que se ha calificado como la *New Economic Geography*, con autores del prestigio de Krugman, Fujita o Venables, o las aportaciones a la teoría del crecimiento donde se inscriben Barro, Mankiw y otros. A ellos deben sumarse, por derecho propio, las aportaciones de otros economistas y geógrafos ‘regionalistas’ en Europa, América o Asia, como Nijkamp, Camagni, Hewings, Stough, Fischer o Stimson, por citar solamente algunos de ellos.

En este contexto, la pregunta que cabe plantearse es: ¿dónde estamos desde el punto de vista de la PR?

La respuesta no es fácil, pero sí que cabe aceptar algunas ideas de partida. La PR se mueve actualmente impulsada por una ola en la que el retorno con gran fuerza del mercado y sus exigencias se han convertido en dominantes. Las ideas en torno a la competitividad a escala internacional se han trasladado a la praxis, y algunas de las teorías antes citadas (el modelo neoclásico moderno, la nueva geografía económica o los modelos de competitividad exportadora) soplan de una forma u otra en la misma dirección: el retorno del mercado, la idea de la competitividad, y la eficiencia del sistema productivo como meta fundamental.

En la práctica, las PR están experimentando realmente una evolución muy importante, como reflejan los objetivos que se sintetizan en el cuadro 2. Los problemas clave ya no son los de la etapa anterior, es decir, los relacionados simple y directamente con los desequilibrios regionales. La importancia de estos se ha desplazado en muchos casos a un segundo plano. Asimismo, si hace varias décadas la PR se entendía como una política de redistribución, de equidad, de igualdad, ahora son los principios de competitividad y de eficiencia los que dominan, en un entorno internacional crecientemente competitivo. En función de esto se priorizan algunos nuevos instrumentos y también se critican los logros de la política regional comunitaria. Valga como ejemplo de esto último lo que subrayó el llamado ‘Informe Sapir’ (2003), que cuestionó la eficacia de los fondos que la UE venía destinando a la PR por los magros resultados alcanzados, que contrastan con la necesidad de recursos para impulsar los avances tecnológicos y de innovación a escala europea, donde dichos recursos serían mucho más útiles. A ello se hará de nuevo referencia más adelante.

<sup>5</sup> El Tratado de la Unión Europea suscrito en Maastricht de 1992, que modificaba el inicial de Roma, señaló claramente en su artículo 2 que: “La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 3ª, un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible [...], un alto grado de convergencia de los resultados económicos [...], la elevación del nivel de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros”. Propósitos que se han recogido igualmente en el Tratado consolidado de Lisboa de 2007.

Si se aceptan los principios orientadores de las PR actuales, se critican y se apoyan algunas acciones concretas e instrumentos específicos. Así, las regulaciones e intervenciones directas no se consideran convenientes. Por el contrario, hay un reconocimiento –antes ausente– del papel que deben jugar en el desarrollo regional los ‘emprendedores’ y, por tanto, se diseñan programas para favorecer la incorporación de jóvenes emprendedores, para impulsar los spin-off de empresas a partir de las ya existentes, para conceder ventajas financieras y técnicas a quienes deseen iniciar una nueva actividad productiva, etc. Una de las experiencias positivas es, sin embargo, que las ayudas directas y los incentivos tienden a proporcionar unos resultados bastante pobres y que lo mejor es crear ‘condiciones horizontales’ que puedan beneficiar a todo tipo de actividades productivas. Así, una acción que se considera muy positiva es fomentar que se expandan los servicios a las empresas y que las empresas más tradicionales aprendan y conozcan los beneficios que su uso puede aportarles, bien sea a través de estudios de mercado, del apoyo a la ampliación en mercados internacionales, o bien para la solución de problemas técnicos que las Pymes no pueden resolver por sí mismas. En este mismo campo entran los servicios informáticos, de diseño, y los de carácter administrativo.

¿Qué líneas de actuación se están siguiendo? También éstas son distintas de las que se habían generalizado en los 70’s, o incluso antes de los 70’s. El capital humano constituye una prioridad en cualquier política nacional y en todas las PR. Las infraestructuras físicas no han salido del grupo de instrumentos, sino que siguen figurando como acciones necesarias como en los 70s. Pero está también muy claro que las infraestructuras físicas deben ir acompañadas por infraestructuras para las nuevas tecnologías: el desarrollo de redes, los apoyos para el uso de las TICs, más que la fabricación de equipos aptos para utilizar estas tecnologías, aunque esto no se excluya. Los apoyos a la innovación e I+D, que se convierten en I+D+i, es decir, incorporando la ‘innovación’. Y los incentivos y programas de desarrollo rural también se inspiran en la mayoría de las ideas anteriores.

Por último un cambio a destacar es, asimismo, que las PR no se conciben ya como algo que debe diseñarse desde la Administración Central, sino que se mantiene que las regiones deben participar tanto en su elaboración como en su posterior realización. A ello se suma, en los países de la UE, que la Comisión Europea se convierte en un interlocutor muy relevante, junto con el Estado y cada región concreta, en el diseño de las PR y en su financiación.

## **D. La evolución de la PR: De la opción por la equidad a la de la eficiencia y la competitividad. Algunos ejemplos y el caso de la Unión Europea**

Lo que se ha expuesto en la sección anterior anticipaba ya que se ha producido una evolución de las PR que hace que basculen cada vez más a favor del logro de la eficiencia y la competitividad de las economías, dejando de alguna forma en un segundo plano los principios que, en sus orígenes y durante bastantes décadas, la relacionaban con la equidad. Esto no significa que la idea de corregir y aminorar los desequilibrios regionales se haya abandonado, por supuesto. Pero sí que se quiere hacer compatible cada vez más esta idea con la de que las economías (nacionales y regionales) sean competitivas a escala internacional y que el empleo de recursos financieros y humanos tengan como ‘norte’ la mejora de la eficiencia, la productividad y la capacidad competitiva de dichas economías.

¿Son estos cambios erróneos en sí mismos? Por supuesto que no. Como se indicó al principio, el logro de la máxima eficiencia se relaciona muy directamente con las posibilidades de mejorar el bienestar de los ciudadanos de cualquier país o región. Lo que en todo caso puede preocupar es que las PR se vincularon desde un principio al logro de un objetivo diferente: mejorar la distribución de los ingresos de un país desde la óptica territorial, impulsando el desarrollo de las regiones más atrasadas o con problemas de reconversión, de forma que ello contribuya a impulsar una reducción de las disparidades regionales. En otras palabras, diseñar y aplicar políticas orientadas a favorecer la convergencia económica (y social) de las regiones que integran un país o un conjunto de países.

## 1. Las recientes posiciones adoptadas por la OCDE y el Banco Mundial

El ‘giro’ al que nos estamos refiriendo puede advertirse, por ejemplo, en algunos documentos producidos por organismos internacionales de tanto prestigio como la OCDE y el Banco Mundial. En el primer caso, varios trabajos recientes de la OCDE han mostrado que este organismo tiene mayor preocupación que en el pasado por los temas regionales. De ello son buena muestra los informes: *How Regions grow* (2009), *Regions Matter. Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth* (2009), o el de carácter mucho más descriptivo: *OECD Regions at a Glance 2009* (2009), así como los informes sobre problemas territoriales por países, entre ellos el de Chile publicado también en 2009, o el de Suecia, de 2010.

Con independencia de su excelente calidad y rigor, en todos estos documentos se apuesta de forma clara o implícita por acciones regionales encaminadas a lograr el máximo crecimiento regional y, para ello, la toma en consideración prioritaria de los criterios de eficiencia y mejora de la productividad de las economías regionales. En el caso del informe sobre Chile, por ejemplo, se sostiene que para aumentar la productividad de la economía nacional y de las regiones de Chile “se debe aumentar la competitividad y la participación de las micro, pequeñas o medianas empresas”, a lo que más adelante se añade que “el nuevo paradigma de políticas territoriales busca desarrollar el potencial de competitividad a nivel regional. La naturaleza exacta de estos cambios es específica para cada país, “pero hay elementos comunes en este nuevo enfoque territorial (sic) para el desarrollo: en primer lugar la competitividad regional se fortalece al focalizarse en actividades basadas en el crecimiento”.

Tampoco se aleja de estas ideas, por supuesto, el Informe del Banco Mundial que se publicó en 2009: *World Development Report: Reshaping Economic Geography*.

Un documento con un rico contenido, bastante novedoso en algunos de sus planteamientos y también por lo que significa en cuanto a la preocupación del Banco Mundial por el papel del territorio. Pero, como era de esperar, en el enfoque general del documento priman también las ideas de lograr que las economías más atrasadas o con problemas se desarrollen siguiendo criterios de eficiencia y de productividad que repercutan en un mayor crecimiento —y más eficiente— de la respectiva economía nacional.

Sin duda, la evolución y la situación de la economía mundial convierte en muy razonables estos criterios dominantes. El problema radica en plantearse si ello no supone, en definitiva, aceptar como prioridad la eficiencia productiva en detrimento del principio de equidad que estuvo en el origen de todas las PR ensayadas en un gran número de países desde hace años.

## 2. La PR de la Unión Europea y el reciente giro hacia el logro de una mayor competitividad de las economías regionales

El caso de la PR de la UE es sin duda uno de los más interesantes del mundo. En primer lugar, por que dicha política ocupa una posición muy destacada entre las políticas prioritarias de la Unión —realmente es la segunda en función de los recursos financieros asignados a ella—, pero, en segundo lugar, porque desde un principio el conflicto eficiencia/equidad se resolvió a favor de este último principio. Sin embargo, los cambios más recientes apuntan también hacia un ‘giro’ que está bastante en línea con lo que se ha descrito en el sub-epígrafe anterior y en la sección C de este trabajo.

El tema exigiría un tratamiento mucho más extenso del que aquí es posible darle. Por ello, trataremos de sintetizar algunos rasgos de la PR comunitaria, poniendo especial énfasis en los criterios básicos que han orientado su diseño y desarrollo.

Cualquier división en fases constituye siempre una simplificación de la realidad. Admitiendo esto como punto de partida, la evolución que ha experimentado la PR de la UE permite diferenciar tres grandes fases<sup>6</sup>:

---

<sup>6</sup> Parte del texto que sigue procede del trabajo “Política Regional y de Cohesión”, de J.R. Cuadrado y T. Mancha, publicado como capítulo en el libro de J.M. Jordán (dir.): *Economía de la Unión Europea*, Ed. Civitas, Madrid, 2009. 6ª. edición.

**Fase I (1957-1987):** Que comprende desde la firma del Tratado de Roma al replanteamiento de la PRC forzado por la primera ampliación de la Comunidad, la creación del FEDER y sus primeras modificaciones

**Fase II (1988-2006):** Período en el que se produce la verdadera consolidación de la PRC.

**Fase III (2007 – al presente),** en la que se han producido una serie de cambios de orientación de la PRC vinculándola no sólo a la solución de los problemas regionales, sino al logro de algunos objetivos comunitarios de mayor alcance definidos por la Estrategia de Lisboa del 2000 y su revisión posterior en 2005.

La primera de dichas fases (1957-1987), la más extensa desde el punto de vista temporal, tiene unas características muy claras. Desde la firma del Tratado de Roma (25-3-1957) hasta 1975 la Unión Europea no dispuso realmente de instrumentos orientados a desarrollar una política regional propia. De hecho, el Tratado fundacional de la Comunidad Económica Europea apenas contiene alusión alguna a los problemas regionales, que quedaban en manos de los criterios y políticas propias de los Estados miembros de la Comunidad, respetando siempre los principios conducentes a lograr un ‘Mercado Común’.

En la práctica, Italia estaba canalizando ya —desde hacía bastantes años— importantes inversiones y subvenciones para el desarrollo del Mezzogiorno; Francia había puesto en práctica políticas de promoción y ordenación territorial desde los primeros cincuenta; y la República Federal Alemana también estaba desarrollando acciones favorables a la atracción de mano de obra y a la localización de actividades productivas en ciudades y regiones con un potencial de crecimiento insuficientemente explotado.

Conviene destacar, sin embargo, que desde los inicios del proceso europeo de integración existió la idea clara de que éste debía asentarse en la solidaridad como principio fundamental. Robert Schuman<sup>7</sup>, uno de los llamados ‘padres fundadores’ de la Comunidad Europea, había subrayado ya, bastantes años antes de la firma del Tratado de Roma, que “Europa no se hará de golpe. Se construirá a través de realizaciones concretas, creando ante todo una solidaridad de hecho”. Ideas similares estuvieron presentes en otros documentos previos al Tratado de Roma, porque realmente la necesidad de llevar a cabo la integración europea sobre la base de los principios de equidad y de solidaridad figuró, desde un principio, como uno de los fundamentos del proceso de integración. Entre sus preocupaciones estuvo pronto el problema de las disparidades económicas entre países y regiones dentro de la Europa Comunitaria. Sin embargo, el proceso de avance hacia una PR Comunitaria fue bastante lento. Sólo cuando se fueron sumando a la Unión países como Irlanda (1973), Grecia (1981) y, sobre todo, España y Portugal (1986), se asumió a fondo la necesidad de instrumentar una política dedicada a no permitir que las disparidades entre los países y las regiones comunitarias pudieran ampliarse, sino a tratar de reducirlas.

La creación de la Dirección General de Política Regional, en 1967, constituyó el primer hecho destacable para la futura implementación de una PR propia de la Comunidad. Otro paso destacable fue la creación, en 1972, de un Fondo específico para el desarrollo regional (el FEDER), financiado con recursos comunes y destinado a proyectos de desarrollo regional a escala de la Unión. Este fondo, que más tarde ha sido esencial para la implementación de la PR Comunitaria, se creó al principio con unos recursos bastante limitados y se concebía sólo como un posible ‘apoyo’ a las PR que llevasen a cabo los Estados miembros. Tenía, pues, carácter subsidiario, para colaborar con la financiación que cada estado destinase a dichos fines. Sólo algún tiempo más tarde (en 1975) se dieron los primeros pasos para poder aplicar una PR Comunitaria mucho más autónoma, cuando se procedió a reformar el papel y el funcionamiento del citado Fondo (1979) y se introdujo una sección ‘fuera de cuota’ equivalente al 5 % del mismo que permitiría financiar medidas de apoyo regional decididas desde la Comunidad.

Tres hechos adicionales cabe destacar en la década de los 80s. El primero, la incorporación de Grecia a la Unión (1981) impulsó el crecimiento de la dotación financiera para ayudas regionales. El segundo, mucho más importante, sin duda, la integración de España y Portugal (enero de 1986). Dos

<sup>7</sup> Texto incorporado al Preámbulo del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, antecedente de la Comunidad Europea, en 1950.

países con un nivel de PIB por habitante muy por debajo de la media europea (77 % en el caso de España; 55 % en el de Portugal), lo que implicaba la necesidad de ampliar de nuevo los recursos entonces destinados a las ayudas regionales (aproximadamente 3.000 millones Euros; el 8,6 por 100 del presupuesto comunitario). Esta ampliación de la Comunidad coincidió prácticamente con la puesta en marcha del Acta Única Europea (febrero de 1986), cuyo título V se refería específicamente a la necesidad de lograr la mayor cohesión económica y social posible<sup>8</sup>. Todo ello condujo a la Comisión, con el apoyo de todos los países de la periferia occidental y meridional, a proponer al Consejo una nueva y muy importante reforma conjunta de los fondos estructurales (desarrollo regional; fondo social; y fondo de garantía y reforma agraria) y de sus dotaciones financieras.

Se entraba, así, en la etapa de efectiva madurez de la PR Comunitaria, cuyo peso en términos presupuestarios y estratégicos creció rápidamente a partir de 1988.

La fase II, que es la del gran impulso a la PR Comunitaria, se inicia precisamente en febrero de 1988, cuando el Consejo Europeo aprobó las medidas que permitían doblar los fondos estructurales en términos reales entre 1987 y 1993, en el marco de un programa global de medidas políticas y financieras: el llamado ‘paquete Delors’.

Las reformas aprobadas en 1988 supusieron dos cambios extraordinariamente importantes. En primer lugar, el ya citado aumento de los fondos estructurales para el período 1988-93 (7.233 millones de ecus en 1987, con incrementos anuales hasta alcanzar 14.466 millones de ecus en 1993, a precios de 1988). Y, por otra, la definición de los principios que debían regir la aplicación de tales fondos a partir de entonces. Dichos principios, a los cuales nos referiremos más tarde con mayor detalle, fueron los siguientes: concentración; cooperación (‘partenariat’); programación; y adicionalidad. Dos principios ya reconocidos anteriormente acompañaban a los anteriores: el de complementariedad y el de subsidiariedad.

Estos importantes cambios reforzaron claramente el papel de la Comisión en el diseño y la puesta en práctica de la PR Comunitaria y consagró las posibilidades que ya tenía para poder actuar de forma independiente, mediante programas transnacionales orientados a resolver los problemas de las regiones europeas más atrasadas.

El texto del Tratado de la Unión Europea, firmado el 7 de febrero de 1992 (Maastricht), y la experiencia acumulada hasta entonces, obligaron a una nueva reforma de los tres fondos estructurales relacionados con los problemas territoriales<sup>9</sup>, a los que se sumaron el nuevo Fondo de Cohesión y el IFOP (para el sector pequeño). Reforzando el papel del principio de solidaridad, el nuevo Tratado vinculó el avance hacia la Unión Económica y Monetaria a la necesidad de adoptar medidas orientadas a lograr un nivel más elevado de cohesión económica y social en el interior de la Unión Europea (UE). La ‘cohesión económica y social’ se sitúa, así, entre los principales fines de la UE, respondiendo –sin duda– al temor de que los nuevos avances hacia la integración pudieran dar lugar a un reparto muy desigual de sus beneficios entre los países comunitarios mejor y peor situados, así como un posible empeoramiento de los desequilibrios regionales.

La Fase II del desarrollo de la PR comunitaria que venimos comentando se prolonga prácticamente con la misma filosofía y, por supuesto, bajo las premisas de los principios de solidaridad y equidad, durante el período 2000-2006. Los cambios introducidos en la PR y de Cohesión (como pasa a denominarse) que se decidió aplicar en este período de programación fueron mínimos. Sin embargo, fue durante su ejecución cuando se inició un importante debate sobre el ‘futuro’ de la PR comunitaria que se cerró más tarde con la modificación de algunos de los objetivos y criterios aceptados y no discutidos hasta entonces.

<sup>8</sup> En sus artículos 130A y 130C el Acta precisó que “la Comunidad se orienta a reducir el desfase entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas”, señalando asimismo que el FEDER debía participar “en el desarrollo y ajuste estructural de las regiones retrasadas en su desarrollo y en la reconversión de las regiones industriales en declive”.

<sup>9</sup> Nos referimos no sólo al FEDER, ya citado, sino al FEOGA-orientación (fondo agrario para la reconversión productiva), y el FSE (Fondo Social Europeo), que si bien no tenía un carácter esencialmente territorial ya que se orientaba a los problemas de empleo, desempleo, formación profesional, etc., figuraba siempre como fondo de apoyo a las políticas regionales.

Las razones que impulsaron dicho debate fueron principalmente dos. En primer lugar, jugó su papel el hecho de que desde mediados de 2003 se profundizara sobre el futuro de las ayudas regionales, teniendo en cuenta el proceso de ampliación del número de países miembros de la UE que estaba ya en marcha (países del Este y Centro europeo, principalmente). Esto impulsaba la necesidad de debatir si debían incrementarse o no los fondos dedicados a la PR y cuáles deberían ser los criterios para su asignación, cuestión que afectaría –obviamente– a bastantes regiones de la UE que hasta entonces habían sido beneficiarias de la PR y de Cohesión (entre ellos España, Irlanda, Italia y Grecia).

En segundo lugar, porque este debate coincidió con un importante replanteamiento de los problemas económicos de Europa (ralentización del crecimiento; pérdida de competitividad; menores avances de la productividad con respecto a EEUU; necesidad de impulsar los avances tecnológicos; entre otros). Este debate ya había tenido lugar algunos años antes y su resultado fue un documento, la estrategia de Lisboa<sup>10</sup> del 2000, donde se proponían una serie de metas a lograr por la UE en términos de progreso tecnológico, capital humano y capacidad competitiva de las economías europeas. Pero, el debate adquirió un nuevo impulso como consecuencia de algunos informes publicados en 2003 y 2004<sup>11</sup> en los cuales se planteaba incluso la necesidad de imprimir un giro a los objetivos y políticas de la UE, al tiempo que varios de los países que más aportaban al presupuesto comunitario (Alemania, Holanda) plantearon la necesidad de reducir el peso de dicho presupuesto y de concentrar los recursos en favor de los nuevos países comunitarios. Algunos de los resultados y tesis dominantes en el debate se reflejaron en los cambios introducidos en la PR y de Cohesión que debería aplicarse a partir de 2007.

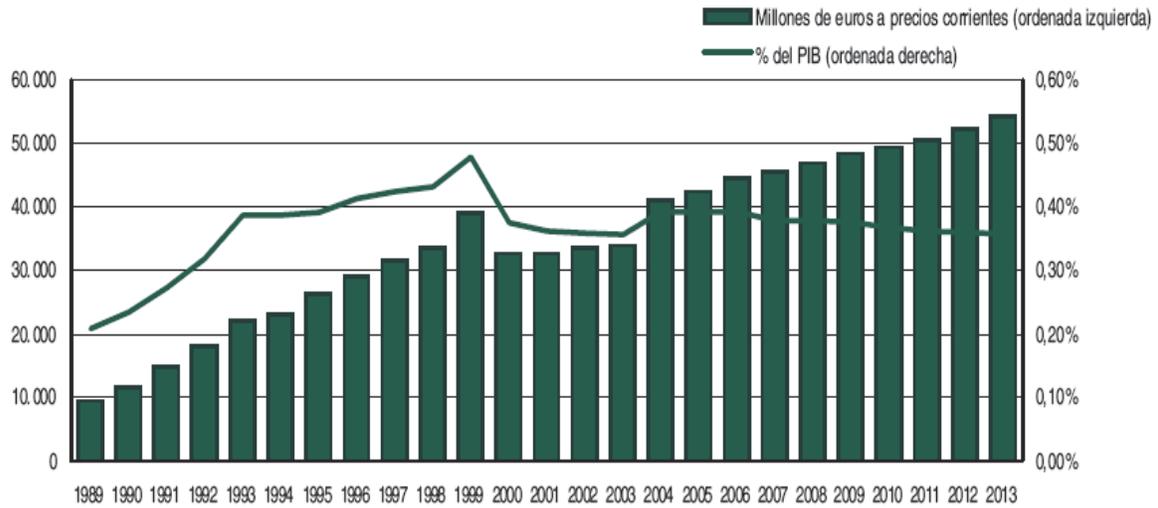
La fase III (2007 - al presente), y hasta ahora última, del desarrollo de la PR de la UE, es donde se han materializado algunos cambios importantes en dicha política para el período de programación 2007-2013, en el que todavía nos encontramos. En síntesis, lo que dichos cambios persiguen son varios objetivos: lograr una cierta simplificación de los ‘objetivos’ de la PRC (que cambian incluso de denominación); conseguir una mayor coordinación de los fondos estructurales; concentrar las acciones y los recursos en un menor número de regiones (con claro predominio de las de los 12 nuevos países miembros). Todo ello va acompañado, por una parte, de la no ampliación de los recursos destinados a la PR y de Cohesión, que incluso han disminuido en términos comparativos con el pasado (ver gráfico 1); y, por otra, y muy importante a efectos de lo que este trabajo se ha planteado como cuestión central, la decisión de vincular todas las acciones de la PRC al logro de algunos objetivos de política económica mucho más generales y que preocupan a la UE: la competitividad de su economía, impulsar los avances tecnológicos y favorecer la conservación del medio ambiente.

En la ‘nueva’ PR y de Cohesión, junto a otros cambios y directrices en los que no podemos entrar aquí, se definen tres tipos de objetivos regionales: el Objetivo ‘convergencia’, orientado exclusivamente a las regiones más atrasadas de la UE (con una renta per cápita inferior al 75 por 100 de la media comunitaria); el objetivo ‘competitividad y empleo’ al que pueden acudir el resto de las regiones; y el objetivo ‘Cooperación territorial europea’ orientado a las zonas/regiones fronterizas. El primero de dichos objetivos es, sin duda, el más importante puesto que a él se destina el 78,5 por 100 de todos los recursos financieros; el segundo objetivo se estima que debería absorber el 17,2 por 100 de dichos recursos; y el tercero destinado acciones fronterizas, el 3,94 por 100 de los recursos previstos (en total 336.100 Millones de Euros). El mapa adjunto detalla la situación de las regiones que son elegibles para el ‘objetivo convergencia’ y para el ‘objetivo competitividad regional y empleo’, además de aquellas que —en relación con su situación anterior al considerarlas entre las más atrasadas— se las considera en tránsito de salida (phasing out) dado que superan ya la media del 75 por 100 de la media del PIB por habitante de la UE.

<sup>10</sup> Durante la presidencia portuguesa del primer semestre de 2000 el Consejo de la UE aprobó un documento en el que se establecían objetivos bastante ambiciosos –y también vagos– para que Europa no quedara retrasada en el avance internacional, tanto en términos económicos como en cuanto al progreso tecnológico y en el logro de un crecimiento sostenible.

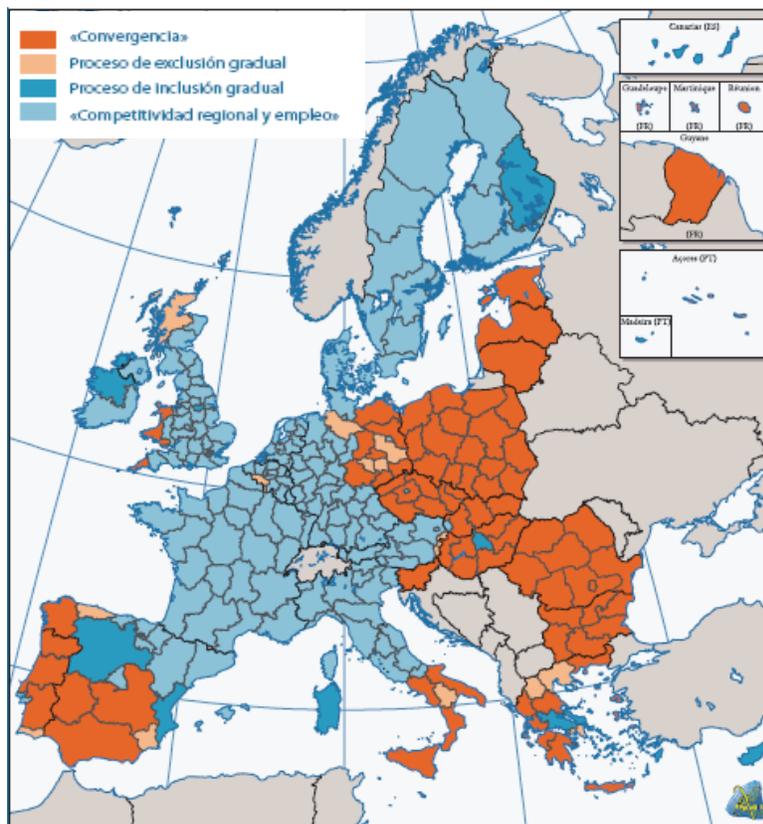
<sup>11</sup> Cabe destacar, el llamado ‘Informe Sapir’ (2003), elaborado por un conjunto de expertos de varios países coordinado por este profesor belga, donde se realiza un crítico diagnóstico de la economía de la UE y propone cambios muy importantes en la distribución del Presupuesto Comunitario, y el Informe Kok (2004), referido en particular a los problemas y perspectivas del empleo en la UE. Pero, son asimismo interesantes los diagnósticos y comentarios del III y IV informes sobre la Competitividad en la Unión Europea.

**GRÁFICO III.1**  
**EVOLUCIÓN DE LOS FONDOS DESTINADOS EN LA UE A**  
**LA POLÍTICA REGIONAL Y DE COHESIÓN**



Fuente: Comisión Europea. Dirección General de Política Regional.

**MAPA III.1**  
**MAPA REGIONAL EUROPEO PARA EL PERÍODO 2007-2013**



Fuente: Comisión Europea (2007): La Política de Cohesión 2007-2013. Comentarios y textos oficiales.

Pero, lo más importante que ha ocurrido, desde la óptica que aquí nos preocupa, es lo relacionado con las prioridades de la PR y de Cohesión. El cambio que se ha producido puede resumirse en pocas palabras. Como consecuencia de la ampliación de la UE a 27 países y de los problemas de atraso comparativo de Europa en términos de competitividad a nivel global, el debate sobre el papel de la PR y de Cohesión se ha cerrado a favor de las tesis defendidas por los países que eran hasta ahora contribuyentes netos (es decir, que aportaban al presupuesto comunitario más recursos de los que recibían) y en contra, no ya de los llamados ‘países de la cohesión’ (Irlanda, Portugal, España y Grecia), que algo han perdido, sino del propio proyecto de construcción europea. Cuando las necesidades son mayores por su dimensión y profundidad, los acuerdos adoptados han ido por la vía de estabilizar el gasto y no aumentarlo; pactar antes de la adhesión una política agrícola que ha sido criticada con dureza en algunos informes técnicos por su asimetría en el tratamiento de las rentas por regiones; abrir el presupuesto limitado a otras políticas; y, cambiar la PRC para ponerla al servicio de los retos que se plantearon en la Estrategia Renovada de Lisboa de 2005 (ver recuadro)

El resultado es una ‘nueva’ PR y de Cohesión que sin duda persigue ser más eficaz y eficiente, con acciones más concentradas que antes y concediendo prioridad a las políticas que favorezcan en ‘todas’ las regiones europeas el logro de mejoras en la eficiencia, aplicación de nuevas tecnologías, capacidad competitiva y más productividad. La PR y de Cohesión diseñada para el período 2007-2013 se ha configurado claramente al servicio de la ‘Estrategia Renovada de Lisboa’ y debe coordinarse con los Planes Nacionales de Reforma que todos los estados miembros tienen que elaborar y cumplir, puesto que hay que probar, con indicadores, su encaje en la citada estrategia. Lo primero, cumpliendo el ya mencionado *earmarking*, obligación de dedicar un significativo porcentaje del gasto (60% para las regiones de la convergencia y 75% para las regiones elegibles dentro del objetivo ‘competitividad y empleo’) a actuaciones cuyos objetivos no necesariamente favorecen la cohesión, sino que persiguen mejoras de productividad y de eficiencia productiva. Este compromiso puede conducir a estrategias de desarrollo no adaptadas a los estrangulamientos o potencialidades de las regiones, por exceso de uniformidad, por una parte, o porque en las nuevas políticas regionales la demanda, y no la oferta, está en el centro de la estrategia.

A lo anterior cabe añadir que el actual enfoque puede conducir a que los compromisos de la Estrategia Reformada de Lisboa se cumplan a escala nacional, pero no regional; o que incluso sólo lo hagan las regiones más desarrolladas con lo que podría aumentar la brecha entre regiones pobres y ricas<sup>12</sup>.

### RECUADRO III.1 LA ESTRATEGIA RENOVADA DE LISBOA, 2005

La “Agenda de Lisboa” se aprobó en el año 2000 con la definición de una estrategia global para hacer que Europa fuese, en una década, la economía más dinámica del mundo, mediante la transición hacia una economía del conocimiento, la aceleración de las reformas estructurales y el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica.

La renovación de la Agenda de Lisboa obedeció a que algunas evaluaciones intermedias encargadas por la Comisión pusieron de manifiesto el escaso avance en el crecimiento de la productividad y del empleo, tras un espectacular comienzo en los primeros momentos. Por ello, en febrero de 2005, la Comisión propuso una nueva asociación para el crecimiento y el empleo al Consejo Europeo de marzo de 2005. El Consejo confirmó sus objetivos y subrayó la necesidad de relanzar la Estrategia de Lisboa bajo la nueva denominación de Estrategia Renovada de Lisboa y con los siguientes objetivos básicos:

- a) La mejora de las políticas relativas a la sociedad de la información y de I+D.
- b) La aceleración del proceso de reforma estructural a favor de la competitividad y la innovación.
- c) La modernización del modelo social mediante la inversión en capital humano y la lucha contra la exclusión social.
- d) Hacer compatible el progreso económico y social con la protección y conservación del medio ambiente

Fuente: Comisión Europea

<sup>12</sup> Véase al respecto: Mancha y Garrido (2009).

## E. Conclusiones

El propósito de este trabajo ha sido muy claro. Se ha pretendido relacionar el viejo conflicto entre equidad y eficiencia, o viceversa, con el enfoque y los principios de la Política Regional. No se pretendía con ello, por supuesto, dar una ‘solución’ al problema. Seguramente es imposible porque, en último término, se trata de una elección sobre cómo combinar o qué priorizar en las decisiones de política económica, una cuestión que no es simplemente técnica sino que implica la introducción de juicios de valor a la hora de asignar las correspondientes preferencias.

En todo caso, lo que sí se ha querido mantener es que las PR se han basado casi siempre mucho más en los principios de la solidaridad entre las regiones de cualquier país, o conjunto de países integrados, para el logro de una mayor equidad en la distribución de los ingresos y en los niveles de bienestar de los ciudadanos que habitan en distintas regiones. Esta preferencia no implica olvidar que, en Economía, la búsqueda de la máxima eficiencia es un requisito para que las economías crezcan y, por tanto, para que esto favorezca y hagan posible que el bienestar del que puedan disfrutar los ciudadanos pueda mejorar. Pero, como se señaló en la sección B, el mercado –los mercados, si se quiere– no toma en consideración los problemas de las desigualdades en las rentas de los ciudadanos, ni la posible redistribución de los ingresos para reducir dichas desigualdades, sean a nivel de individuos u hogares o desde la óptica regional. La teoría de los fallos del mercado ha puesto precisamente de relieve este ‘fallo’ como uno de los más relevantes del sistema.

Como señalé en esa misma sección: el *bienestar social* suele relacionarse directamente con el hecho de que *todos* los ciudadanos disfruten de unas *condiciones de vida equivalentes*, al menos en cuanto a la adecuada cobertura de sus necesidades básicas (salud, educación, vivienda, posibilidades de participación en las decisiones sociales, tiempo libre, etc.). Lo cual guarda relación, a su vez, con uno de los principios que muchas sociedades han colocado históricamente en la cabecera de sus preferencias: *el logro de una distribución lo más equitativa posible de los ingresos entre todos los ciudadanos*.

Mejorar el bienestar colectivo implica, evidentemente, asignar del modo más eficiente posible los recursos disponibles, con objeto de que lo producido se aproxime lo más posible a lo que la teoría económica califica como ‘frontera de producción’. Pero, la pregunta que cabe plantearse al respecto es *si la sociedad vive sólo de la eficiencia*. Y la respuesta es claramente negativa. Los filósofos y la población –señalaron Samuelson, Norhaus y otros– se preguntan: ¿eficiencia para qué?, ¿eficiencia para quién? Y es precisamente a partir de algunas de las respuestas que cabe dar a ambas preguntas cuando una sociedad y sus dirigentes pueden plantearse cómo alterar una situación basada sólo en los mercados con objeto de mejorar la *equidad* o, si se quiere, la justicia en la distribución de la riqueza y de la renta que anualmente se produce en la economía.

La PR tuvo su origen en el hecho de que las desigualdades regionales constituyen uno de los rasgos de cualquier economía, algo que el funcionamiento de los mercados no necesariamente tiende a resolver, sino que incluso puede empeorar. Por supuesto que esta idea no es aceptada por el pensamiento neo-liberal. Pero, desde los 50s hasta la fecha son numerosas las aportaciones de prestigiosos economistas —desde el modelo de causación acumulativa hasta las ‘nuevas’ teorías del crecimiento— que concluyen que las desigualdades entre regiones pueden permanecer e incluso empeorar con el tiempo si no se llevan a cabo acciones correctoras. Entre ellas, las políticas dirigidas a desarrollar los territorios más atrasados de cada país, buscando un mayor ‘equilibrio’ –que no ‘igualdad’– en la distribución espacial de la renta nacional.

El texto ha aportado más tarde algunas reflexiones sobre la evolución que han experimentado las PR desde los 50s hasta la fecha, mostrando que se ha producido un cierto giro en el orden de preferencias entre equidad y eficiencia, que ha colocado a este último principio –con otros vinculados al mismo: productividad, competitividad, etc.– en un primer plano. Esto se está manifestando en los últimos tiempos no sólo en los objetivos que se asignan a las PR en bastantes países, sino también en los informes que producen algunos organismos internacionales –OECD, Banco Mundial– y en el planteamiento que recientemente se ha hecho en la Unión Europea de su Política Regional y de Cohesión. Las secciones C y

D han desarrollado con cierta amplitud, aunque ciñéndose a los requisitos de síntesis que impone la publicación de este trabajo, el qué y el cómo dicho ‘giro’ está encontrando su expresión.

El autor considera que, desde luego, en cualquier PR es necesario buscar una combinación equilibrada entre los principios de equidad y eficiencia. Pero no quiere dejar de señalar que la PR surgió a partir de la constatación del hecho de que en todos los países existen desigualdades en los ingresos medios de los habitantes de los distintos territorios y que estas no se reducen por la simple actuación de las fuerzas del mercado. Tales desigualdades se manifiestan, asimismo, en diversos componentes –no estrictamente económicos– del ‘bienestar social’ en relación con la cobertura de algunas necesidades colectivas básicas (oferta de empleos, vivienda, salud, educación, etc.). Las PR perderían su razón de ser si la balanza entre equidad y eficiencia se inclina a favor de esta última. Sólo un planteamiento neoliberal puro puede defender esta posición, lo que equivaldría a considerar, por ejemplo, que la emigración de los ciudadanos desde las regiones pobres a las más avanzadas no comporta unos costes sociales importantes, o que el abandono de algunos territorios y de las infraestructuras y recursos allí existentes no implica una mala asignación de los recursos allí disponibles. En definitiva, se defendería la consabida receta de que: “la mejor política es la no-política”, dejando que sea sólo el mercado el responsable de la solución de los problemas y las disparidades territoriales de renta, mediante la ‘libre movilidad’ de los factores de producción que, como es bien sabido, difícilmente es tan ‘libre’ como se afirma y que nunca está exenta, en todo caso, de unos elevados costes sociales y humanos.

## Bibliografía

- Armstrong, Harvey. y Jim Taylor. (2000): *Regional Economics and Policy*. Blackwell, Oxford y New York, 3a. ed.
- Cuadrado Roura, Juan Ramón (2010) (dir.): *Política Económica. Elaboración, objetivos e instrumentos*; McGraw-Hill, 4ª. ed.
- \_\_\_\_ (2006): “Políticas de Desarrollo Regional. ¿Qué (parece que) hemos aprendido?”; en: A. Marín y otros (edit.): *Instrumentos de solidaridad interterritorial*; U.de León, 2007, pp.11-50.
- \_\_\_\_ (1995): “Planteamiento y teorías dominantes sobre el crecimiento regional en Europa en las cuatro últimas décadas”, *EURE*, (Chile), Vol. XXI, n° 63, pp 5-32.
- Cuadrado Roura, Juan Ramón y Tomás Mancha Navarro (2008): “Política Regional y de Cohesión”, en: J.M. Jordán (coord.): *Economía de la Unión Europea*. Ed. Civitas, Madrid, 6ª. Edición.
- Garrido, Rubén, Tomás Mancha y Juan Ramón Cuadrado (2007): “La Política Regional y de Cohesión en la Unión Europea: veinte años de avance y un futuro nuevo”; en: *Investigaciones Regionales*, n. 10, pp. 239-266
- Mancha, Tomás y Rubén Garrido (2009): “Regional Policy in the European Union: The Cohesion-competitiveness Dilemma”; in: *Regional Science Policy and Practice*, n.1.
- Mankiw, Nicholas Gregory (1998): *Principios de Economía*. McGraw Hill, Madrid.
- Maroto, Andrés y Juan Ramón Cuadrado (2006): *La productividad en la economía española*; Instituto Universitario de Análisis Económico y Social, Madrid.
- OECD (2010): *Regional Policies in the OECD Countries*, Paris.
- \_\_\_\_ (2009): *How Regions Grow?* Paris.
- \_\_\_\_ (2009): *Regions Matter*. Paris
- \_\_\_\_ (2009): *OECD Regions at a Glance 2009*. Paris.
- \_\_\_\_ (2009): *Chile. OECD Territorial Reviews*. Paris
- Reiter, Stanley (1991): “Efficient Allocation”, en: *The New Palgrave Dictionary of Economics*. McMillan P. Ltd, vol 2, pp.107-120.

## **IV. La Política Nacional de Desarrollo Regional: Experiencia reciente de la política regional en Brasil**

---

*Ubajara Berocan Leite<sup>1</sup>*

### **A. Introducción**

¿Por qué insistir con una política pública que quedó tanto tiempo fuera de la agenda gubernamental? Este era el cuestionamiento que se hacía a la política regional brasileña a comienzos del 2000, aun teniendo en cuenta que se trataba de una política pública presente durante varios años en el transcurso de la segunda mitad del siglo pasado, con gran importancia en la agenda del gobierno federal brasileño.

---

<sup>1</sup> Economista, egresado de la Universidad de Brasilia; Especialista en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental del Gobierno Federal de Brasil; Coordinador General de Información y Monitoreo de Políticas de la Secretaria de Políticas de Desarrollo Regional - Ministerio de Integración Nacional.

Sin embargo, las significativas disparidades existentes entre las regiones del país, en cualquier escala analizada, no han sido consistentes con la expectativa de Brasil de insertarse de manera efectiva en el escenario político-económico internacional, ni con una estrategia de integración de territorios excluidos del proceso desarrollo nacional.

La redefinición de la inserción de Brasil en el mundo, ocurre a medida en que se fortalece el proceso de globalización, cuando las fuerzas económicas desempeñan un papel dominante dentro de la lógica espacial, concentrando sus movimientos en aquellos territorios que presentan mejores condiciones para la expansión de sus actividades y beneficios. Como resultado de este proceso de producción de bienes y servicios, las disparidades tanto sociales como regionales se acentúan, justificando la adopción de políticas públicas dirigidas a la mitigación de impactos negativos y la inclusión de las poblaciones y regiones marginadas al proceso de crecimiento económico. La política regional surge como una alternativa para lograr estos objetivos, motivada por lo tanto, por razones económicas y éticas.

La introducción de un proyecto de Política Nacional para el Desarrollo Regional (PNDR) en 2003, representa el retorno de este tema, con el propósito de intentar cambiar dicha pasividad frente a las diferencias de desarrollo entre regiones. El debate sobre este tema siempre se ha caracterizado por plantearse desde la escala macro regional, argumentando que deberían aplicarse políticas que redujesen las disparidades de los indicadores regionales entre las regiones del Sur-Sudeste, más importantes en términos de contribución al PIB de Brasil en relación a otras regiones (Norte, Nordeste y Centro-Oeste), donde esta contribución es mucho menor, agravándose en el caso del Nordeste, región muy poblada y con indicadores de calidad de vida muy por debajo de la media nacional.

En los últimos ocho años, una serie de políticas públicas impactaron positivamente en la cuestión regional, sin haber previsto en su propuesta original el revertir disparidades regionales en el país. Este es el caso de las políticas sociales, que están transformando significativamente el escenario regional, en especial las políticas representadas por acciones de transferencia de ingresos y seguridad social, cuando se combina la priorización de diversos proyectos de infraestructura, lo que ocurrió con la aplicación del Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC). En este contexto, se torna fundamental una reflexión respecto al presente y sobre la perspectiva de desarrollo regional en Brasil, con objeto de transformar la PNDR en una política de Estado, redefiniendo su financiamiento y modelo de gestión.

## **B. Aspectos históricos del desarrollo regional en Brasil**

La extensión territorial y estructura económica brasileña explican en gran medida el actual escenario nacional de amplias disparidades regionales. Con una extensa área geográfica de 8.5 millones de kilómetros cuadrados, la diversidad existente en términos culturales y ambientales representa al mismo tiempo un reto y potencial para el desarrollo de todas las regiones. En la condición de colonia portuguesa durante poco más de tres siglos, desde 1500 a 1822, la ocupación de este vasto territorio fue principalmente en las regiones costeras y en aquellas zonas donde se encontraban materias primas en abundancia, o donde se producían alimentos para la exportación de bajo costo. Para este tipo de explotación económica, era necesario el flujo migratorio de trabajadores procedentes principalmente de África, en condición de esclavos. El mestizaje entre la población autóctona —los indígenas—, los esclavos negros y los colonizadores europeos, convirtieron al país en un crisol de sabores, olores, sonidos y culturas. La ocupación desordenada y concentrada en espacios reducidos del territorio, contribuyeron sobremanera para marcar diferencias entre las regiones brasileñas.

El desplazamiento del eje productivo del Noreste al sudeste se acentuó en el período posterior a la independencia, agravado por el problema de la sequía en aquella región, y ampliado aún más en la fase de industrialización del país, llevando el Nordeste, la primera región en poblarse, a concentrar índices bajos de crecimiento económico y de calidad de vida. Los problemas de esta región merecieron durante mucho tiempo un tratamiento especial con medidas paliativas, lo cual acabó por empeorar la situación. Sólo con Celso Furtado, en los años 50 del siglo pasado, la problemática del Nordeste comenzó a abordarse de manera integral, no limitándose sólo a superar los efectos de la sequía. Con la creación del

Grupo de Trabajo para el Desarrollo del Nordeste (GTDN), se buscó formular un proyecto de desarrollo para el Nordeste relacionado con el proyecto de desarrollo del propio país.

La propuesta de creación de un organismo regional para planificar el desarrollo de la región, la Superintendencia de Desarrollo para el Nordeste (SUDENE) enfrentó una fuerte resistencia de las elites locales, perjudicando su funcionamiento. La estrategia adoptada entonces, se focalizó en la industrialización y la adopción de incentivos fiscales. Su modelo, no obstante, sirvió para la creación de organismos similares en otras regiones del país, el Amazonas y el Centro - Oeste.

Este modelo se agotó años más tarde, debido a la grave crisis financiera internacional que afectó en forma significativa la economía brasileña durante los años 80, y siguió una tendencia a la baja con el advenimiento de un modelo neoliberal de gobierno, defensor del Estado mínimo y las ideas del Consenso de Washington, dejando en segundo plano la intervención gubernamental respecto a la política regional. El carácter federal de la nación brasileña representa un contrapunto a este contexto, pues al establecerse el marco constitucional de 1988, se diseñó una nueva distribución de impuestos recaudados por la Unión a estados y municipios. No obstante, durante la última década del siglo pasado, la distribución de impuestos sufrió un revés con la creación de tributos no integrativos, fortaleciendo aun más a la Unión frente a las entidades federales, impulsando la urgente participación del gobierno central en la solución de desigualdades regionales.

La ausencia de una política regional explícita constituye un factor de acentuación de las desigualdades inter e intra-regionales en Brasil, agravada por la práctica del "federalismo competitivo", representado por la guerra fiscal adoptada entre estados y municipios, con el objeto de atraer la inversión privada. A diferencia de un federalismo cooperativo, que debería ser estimulado por el gobierno federal, la desconcentración productiva resultó a costa de donaciones de terrenos y exenciones fiscales. Por otra parte, el aparato institucional y los instrumentos destinados al desarrollo regional se extinguieron a finales de los años 90 del siglo pasado.

En este contexto, la formulación y aplicación de una política regional debería ganar fuerza en la agenda del gobierno. La necesidad de establecer una política regional para Brasil, también puede ser reforzada por razones económicas y éticas. El objetivo de lograr condiciones de vida más equitativas y una mejor distribución de los beneficios del crecimiento económico, se condice con el hecho de que no es social ni políticamente aceptable la existencia de grandes diferencias económicas y de bienestar entre las diferentes regiones del país. Tampoco es éticamente aceptable, que una parte de la población se vea obligada a abandonar su lugar de origen para conseguir un trabajo y un nivel digno de ingresos

La ausencia de una política regional en Brasil durante las últimas dos décadas del siglo XX, empeoró el desequilibrio en los niveles de desarrollo inter e intra-regionales. Como respuesta a esta ausencia, los estados han implementado programas de incentivos fiscales para atraer inversiones, dando como resultado el mencionado modelo de "federalismo competitivo", que de alguna manera estimuló la desconcentración industrial, pero a expensas de un crecimiento desordenado y con impacto negativo para las finanzas públicas estatales y municipales. Además, sobrevino el desmantelamiento del aparato institucional, representado principalmente por los organismos regionales de la administración pública federal, así como la desarticulación de los instrumentos de desarrollo regional, desconectando los fondos constitucionales de desarrollo de cualquier estrategia de política regional.

### **C. La renovación de la cuestión regional por parte del gobierno brasileño**

La estabilidad monetaria alcanzada en la segunda mitad de los años noventa, trajo de vuelta la posibilidad de pensar sobre la actuación del gobierno en forma planificada y en escenarios de más largo plazo, estos de alguna manera beneficiaron el retorno del debate sobre la cuestión regional frente a las razones éticas y económicas explicadas anteriormente.

En este contexto, se formuló en 2003 una propuesta de Política Nacional para el Desarrollo Regional - PNDR, cuyo propósito principal estaba vinculado al desafío de enfrentar las profundas desigualdades en los niveles de vida y oportunidades de desarrollo entre las unidades territoriales o regionales del país.

Por tanto, el objetivo de la PNDR era reducir las disparidades regionales, teniendo en cuenta los potenciales de desarrollo heterogéneos entre diferentes sub-regiones, que reflejan la rica diversidad de factores sociales, económicos, ambientales y culturales.

Tres premisas fundamentales debían ser consideradas en el ámbito de la PNDR:

- i) Ser una Política Nacional que contase con la participación de todos los niveles de gobierno, de las organizaciones del sector productivo y la sociedad civil;
- ii) Adoptar estrategias de acción mediante múltiples escalas geográficas (en contraposición al modelo tradicional que analiza las diferencias territoriales sólo en escala macro regional, es decir, entre las regiones del Norte, Noreste, Sudeste, Sur y Centro-Oeste);
- iii) En un primer momento, consolidar la PNDR como una política de gobierno, de modo que en su implementación se incluya la participación de diversos ministerios, y de la coordinación general del gobierno.

La primera premisa busca articular la administración pública federal con otras esferas de gobierno, presentando una coordinación intergubernamental. También debía incluir la coordinación extra gubernamental entre organismos de la administración pública y representantes de la sociedad civil. El segundo fue un cambio de paradigma en la política regional de Brasil, anteriormente amparada en la escala geográfica macro regional, que no permitía percibir las desigualdades existentes al interior de dichas macro-regiones. Por último, la tercera premisa buscó la coordinación intra gubernamental. De esta manera, se creó el Consejo de Políticas de Integración Nacional y de Desarrollo Regional, con la participación de 22 ministerios y coordinado por el Gabinete de la Presidencia de la República.

La propuesta de PNDR abarcó también otras estrategias que la fortalecerían, como la creación de un Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), el restablecimiento de nuevas superintendencias regionales y el rediseño de los programas manejados por el Ministerio de Integración Nacional (MI). El FNDR tendría la tarea de suministrar los recursos necesarios para implementar planes, programas y proyectos de desarrollo regional, como los fondos entonces existentes, los constitucionales (FCO, FNE y FNO), los que eran dedicados exclusivamente al sector privado. La creación de nuevos organismos representaría el retorno hacia un aparato institucional previamente extinto. Los programas regionales del Ministerio de Integración serían reestructurados para convertirse en instrumentos eficaces de esta política.

## **D. Diagnóstico regional: caracterización de las desigualdades brasileñas**

El proceso de elaboración de una propuesta de PNDR en 2003 incluyó un análisis de la dinámica territorial brasileña, propiciando el diagnóstico de desigualdades regionales en el país, destacándose aspectos que se consideran determinantes para la constitución del patrón de desigualdad hoy observado. De tal forma, se utilizó información de los Censos Demográficos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística - IBGE (1991 y 2000), y las estimaciones del PIB municipal realizadas por el Instituto de Investigación Económica Aplicada - IPEA (1990 a 1992).

De las variables reconocidas como determinantes y/o condicionantes de las desigualdades regionales, algunas están relacionadas con la estructura de ocupación de las regiones (la densidad de población, el crecimiento demográfico y el nivel de urbanización).

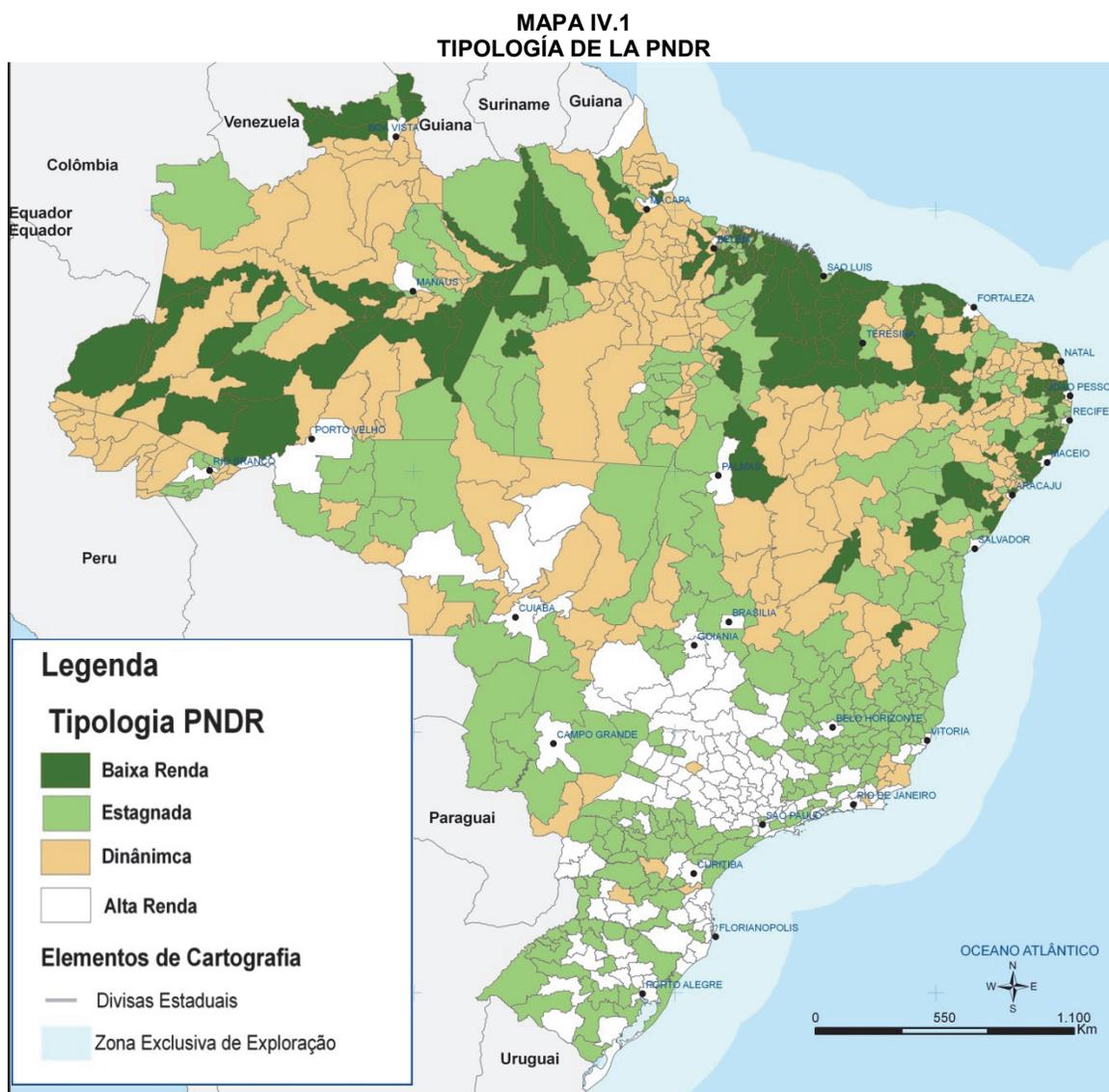
Otros se refieren a la educación de la población en edad de trabajar (porcentaje de la población con más de cuatro años y más de doce años de estudio). Por último, las variables relacionadas con la estructura productiva que reflejan la dinámica económica territorial (tasa de variación geométrica del PIB per cápita) y la proporción de hogares con dicha base productiva (ingresos monetarios de los hogares per cápita).

El análisis del conjunto de variables tuvo como escala territorial base las micro regiones geográficas (MRGs) del IBGE. Este nivel de agregación se considera ideal por ser supramunicipal e infra estadual, mientras que el nivel municipal no evidencia las particularidades intermunicipales, que son más importantes para la política regional, y el nivel de los estados no revela las desigualdades al interior de cada unidad de la federación.

El conjunto de cartogramas, construidos siguiendo esta metodología, permitieron analizar la dinámica territorial en Brasil, en cuya síntesis destacan los siguientes puntos:

- Un mosaico sub-regional con presencia en todas las macro-regiones del país, de territorios con ingresos medios relativamente elevados, dinámicos y competitivos; y zonas con precarias condiciones de vida y estancadas económicamente;
- La distribución en todo el país, de áreas con una evolución demográfica dinámica y crecimiento del PIB, en un contexto de bajo crecimiento económico agregado del país y tasas decrecientes de expansión natural de la población;
- La persistencia de un patrón macro regional indicativo de diferenciación en las principales variables, poniendo de relieve la brecha que esencialmente separa todavía el Norte y Nordeste del Sur y Sudeste, con el Centro Oeste, acercando a estas últimas macro regiones.
- La diferencia extrema de ingresos y otras variables presentadas por algunos estados (como el de Maranhão) y el nordeste semiárido, que incluye la parte norte de Minas Gerais.

Con el fin de obtener una referencia que sirva para delimitar las áreas prioritarias de acción del gobierno con respecto a los objetivos de la PNDR, se propuso dar énfasis a dos variables: el ingreso promedio de los hogares y la variación del Producto Interno Bruto - PIB. El ingreso familiar per cápita promedio es una variable estática que intenta medir el poder adquisitivo promedio en un determinado territorio. La variación anual promedio del PIB es una variable dinámica que muestra la evolución de producción en una determinada área geográfica.



Fuente: IBGE Censo Demográfico 2000 y PIB municipal 1999-2002; IPEA (PIB municipal 1990-1998).

Con el cruce de estas dos variables, hemos establecido una clasificación de las micro regiones que recibieron la denominación de Tipología de la PNDR, con las siguientes características:

- **Altos ingresos:** micro regiones con altos ingresos de los hogares, independiente de la dinámica económica observada;
- **Estancadas:** micro regiones con ingreso medio de los hogares y un dinamismo económico medio o bajo;
- **Dinámicas:** micro regiones con un ingreso por hogar bajo o medio, y alto dinamismo económico;
- **Bajos ingresos:** micro regiones con bajos ingresos familiares y un dinamismo económico bajo.

En 2006, esta metodología fue objeto de una actualización, como resultado de la divulgación por parte del IBGE de una nueva serie de PIB municipales para el período 1999-2002. Por otra parte, se aplicó para la variable de ingreso familiar promedio, el índice de canasta básica elaborado por el

Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos - DIEESE, para así obtener paridad de poder adquisitivo. En cuanto a la escala regional, se adoptó la municipal para cinco estados de la región Norte (Acre, Amapá, Amazonas, Pará y Roraima), motivado por el tamaño de sus municipios, muy por encima de la media nacional, evitando así las distorsiones que resultaban teniendo en cuenta las amplias manchas de la Amazonia brasileña.

Esta síntesis permanece actual para las variables de base censitaria. La actualización de las estimaciones del Producto Interno Bruto de los municipios hasta 2006 y la disponibilidad de estimaciones de población municipal realizadas en 2007 por el Censo de Población, permiten algunas evaluaciones más recientes.

## **E. Análisis de la dinámica productiva regional brasileña reciente**

Durante el período 2002-2006, la dinámica productiva brasileña, expresada por la variación del PIB micro regional en términos constantes, muestra importantes tasas de crecimiento de la producción, principalmente en la Amazonia y en zonas específicas de las regiones Sudeste, Centro-Oeste y Nordeste. La tasa de crecimiento promedio anual de Brasil en este período alcanzó el nivel de 3.48%<sup>2</sup>, en prácticamente la mitad de las micro regiones, y el crecimiento observado supera ese porcentaje.

Gran parte de las regiones con tasas de crecimiento significativas, sin embargo, no tienen una importante participación en la formación del PIB del país ya que están ubicados en zonas donde la producción no es relevante para el total de la economía brasileña. Varias micro regiones que han experimentado tasas anuales superiores al 10% durante el período estudiado se encuentran en los territorios de la Amazonía, especialmente en los estados de Pará, Amazonas y Maranhão. El incremento de la extracción minera, la expansión agrícola y del sector servicios, han contribuido a los altos índices de crecimiento observados en parte de los estados de Amazonas, Rondonia, Mato Grosso y Tocantins.

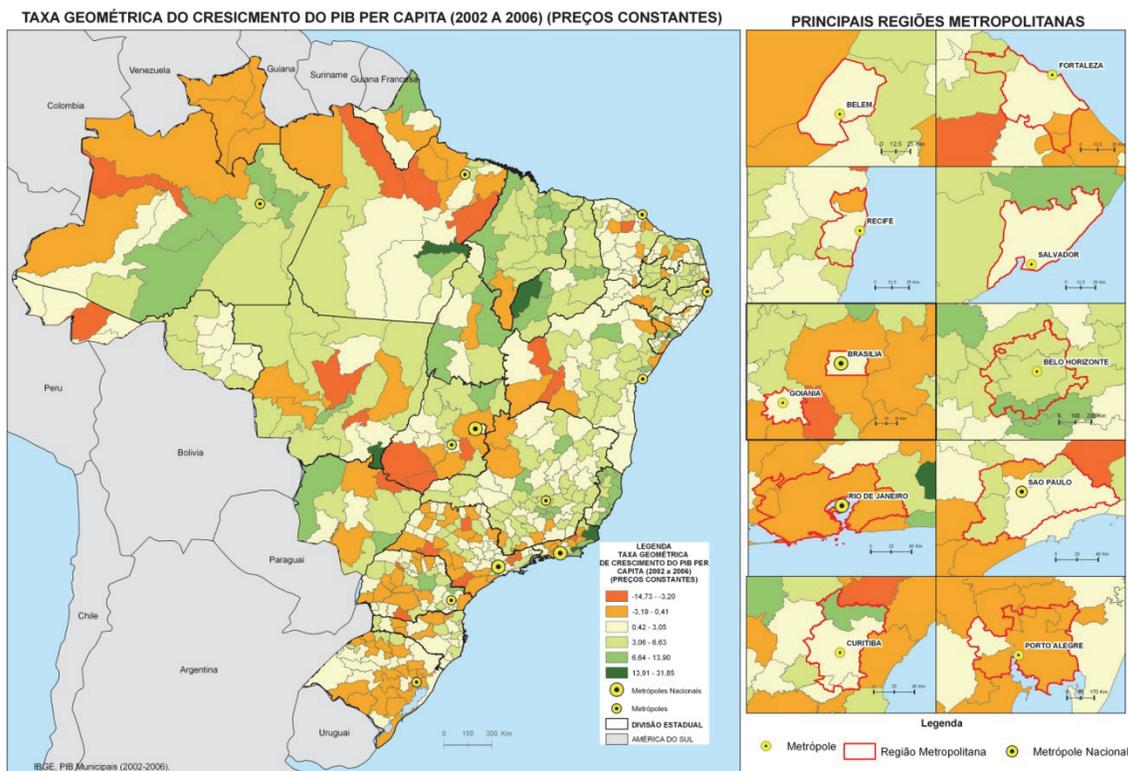
El crecimiento económico mundial durante la primera década del siglo XXI, aumentó la demanda de hierro y productos siderúrgicos. Los impactos generados influyeron sobre la producción en la Sierra de Carajás, situada en la micro región de Parauapebas en Pará, en varias áreas de Minas Gerais y en el Bajo Pantanal Matogrossense, con la incorporación de nuevas minas y la expansión de la siderurgia en varias ciudades de estas regiones.

Este también ha sentado las bases para un aumento significativo de la demanda de alimentos. La continua expansión de la frontera agrícola, verificada, entre otras, en una región llamada el 'arco de poblamiento concentrado' en los márgenes de Amazonía, se debe en parte al aumento de las exportaciones brasileñas en respuesta a la expansión de la demanda. Las llanuras en el sur de Piauí se están consolidando también como áreas de expansión del cultivo de soja.

---

<sup>2</sup> Este número representa la tasa geométrica de variación de los PIBs de 2002 a 2006, ajustados por los deflatores implícitos de IGBE, obtenidos de IPEA data.

### MAPA IV.2 DINÁMICA ECONÓMICA MICRO REGIONAL 2002-2006



Fuente: IBGE. PIB municipal 2002-2006.

Brasil recientemente ha alcanzado autosuficiencia en la producción de petróleo, ampliando también la extracción de gas natural, factores que explican los resultados altamente positivos con respecto a las tasas anuales de crecimiento del PIB en diversas micro regiones. La costa fluminense (Río de Janeiro), sergipana (Sergipe), potiguar (Rio Grande del Norte) y capixaba (Espírito Santo) tienen áreas beneficiadas por la creciente cantidad de royalties distribuidos allí, no obstante, sin una respectiva dinamización de la actividad económica ni una mejora sustancial en la distribución del ingreso. Tal fenómeno se puede observar en las micro regiones de Campos de Goytacazes, Macaé y la Cuenca de San Juan en el Estado de Río de Janeiro, Cotinguiba y Japarutuba en Sergipe, Macao y Macaíba en Río Grande del Norte, además de San Mateo y Guarapari en Espírito Santo.

Para construir la tipología de la PNDR, la serie de datos analizados corresponden al período 1991-2001, cuando hubo un fuerte crecimiento de las regiones llamadas *Dinámicas*, con una tasa anual de 13,33%. El promedio nacional alcanzó el nivel de 2,43%, afectado por los malos resultados en las regiones consideradas de *Alto Ingreso* (1,93%), responsables de más de tres cuartas partes del PIB nacional. La tasa anual para las regiones *Estancadas* fue cercana a la media del país, y las regiones definidas como de *Bajos Ingresos* mostraron niveles dos veces más altos que el promedio.

El análisis del dinamismo económico de las micro regiones de Brasil en el período más reciente (2002-2006), utilizando la misma tipología muestra que las regiones de *Altos Ingresos* obtuvieron una tasa de crecimiento anual por debajo de la media nacional, lo que llevó a una pequeña reducción de su participación en el PIB del país.

Por el contrario, las regiones *Dinámicas* no pudieron mantener el ritmo acelerado de crecimiento (promedio de 6,80% anual). Sin embargo, se elevó la participación de estas regiones en relación con el PIB total de Brasil al nivel de 4,15%, lo que representa un incremento del 13,43%.

Tanto las regiones *Estancadas* como las de *Bajos Ingresos* registraron la misma tasa geométrica de crecimiento anual del PIB (4,17%), ligeramente por encima de la media de Brasil, lo que representó un discreto incremento en la participación de estas regiones en el PIB de la nación. Los datos indican una ligera tendencia a la reducción de las disparidades regionales, pero a un ritmo moderado.

Esta tendencia refleja, no obstante, algunos aspectos relevantes, tales como: una significativa interiorización del crecimiento económico de Brasil, un leve descenso de las regiones especializadas en la producción de commodities, y el continuo estancamiento económico en territorios dispersos en todo el país.

## F. Análisis de los cambios demográficos actuales en Brasil

Los resultados del Censo de Población 2007, desarrollados por el IBGE, indican que la población brasileña creció cerca de 14,2 millones desde el año 2000, lo que representa el tamaño de algunos estados. Los datos disponibles indican el crecimiento de la población en todas las macro regiones del país. En números absolutos, la región Sudeste sigue albergando la mayor parte de la población brasileña -tres de los cuatro estados más poblados de Brasil se encuentran en la región, y sólo Sao Paulo tiene cerca de 40 millones de habitantes-.

El Centro Oeste es la macro región menos poblada del país, sin embargo, los estados con poblaciones más pequeñas se encuentran en la región Norte: Roraima, Amapá y Acre. En cuanto al atributo de densidad demográfica, los contrastes y desigualdades son los mismos observados en 2000. La población brasileña continúa aún muy concentrada en las capitales estaduais, las ciudades cercanas a la costa y algunas ciudades de tamaño medio. Las tasas de 2007, referidas a las macro regiones son respectivamente: en el norte 3.79 habitantes por km<sup>2</sup>; en el Nordeste 30 habitantes por km<sup>2</sup>; en el Sudeste 84.23 habitantes por km<sup>2</sup>; en el sur 45 habitantes por km<sup>2</sup>; y en el Centro Oeste 8 habitantes por km<sup>2</sup>.

A pesar de las similitudes entre los años 2000 y 2007, hubo un incremento de la densidad de población en todas las unidades de la Federación. Las mayores tasas de crecimiento se refieren al Norte, especialmente en los estados de Roraima y Amapá; seguidos por el Distrito Federal y Mato Grosso en el Centro Oeste; Sao Paulo y Minas Gerais en el Sudeste; y Río Grande del Norte y Alagoas en la región Noreste.

Cuando los datos se desglosan por micro regiones, se observan variaciones negativas en varias, sobre todo en las 16 MRGs en el estado de Rio Grande del Sur. De estas, un 75% presentaron una variación negativa superior al 1% por año. Las MRGs con mayor variación negativa, sin embargo, son aquellas ubicados en la Región Norte: Japurá (-16,72%), Amazonas, y Colorado del Oeste (-13,63%), en Rondonia.

La distribución de población en el espacio, muestra la persistencia de concentración a lo largo de la costa y alrededor de las metrópolis urbanas. El hacinamiento costero se contrapone a la existencia de zonas con densidades muy bajas en otras partes del territorio brasileño. La heterogeneidad no se repite en las regiones Sur y Sudeste, excepto el norte de Minas Gerais y la mitad sur de Río Grande del Sur. Este patrón de ocupación del territorio está cambiando lentamente gracias al proceso de crecimiento de la población en las dos últimas décadas. Las tasas de crecimiento de la población muestran un lento, pero constante e impresionante proceso de *interiorización* de la población.

Podemos ver una correlación entre la densidad económica y de población, de la misma manera que entre sus dinámicas.

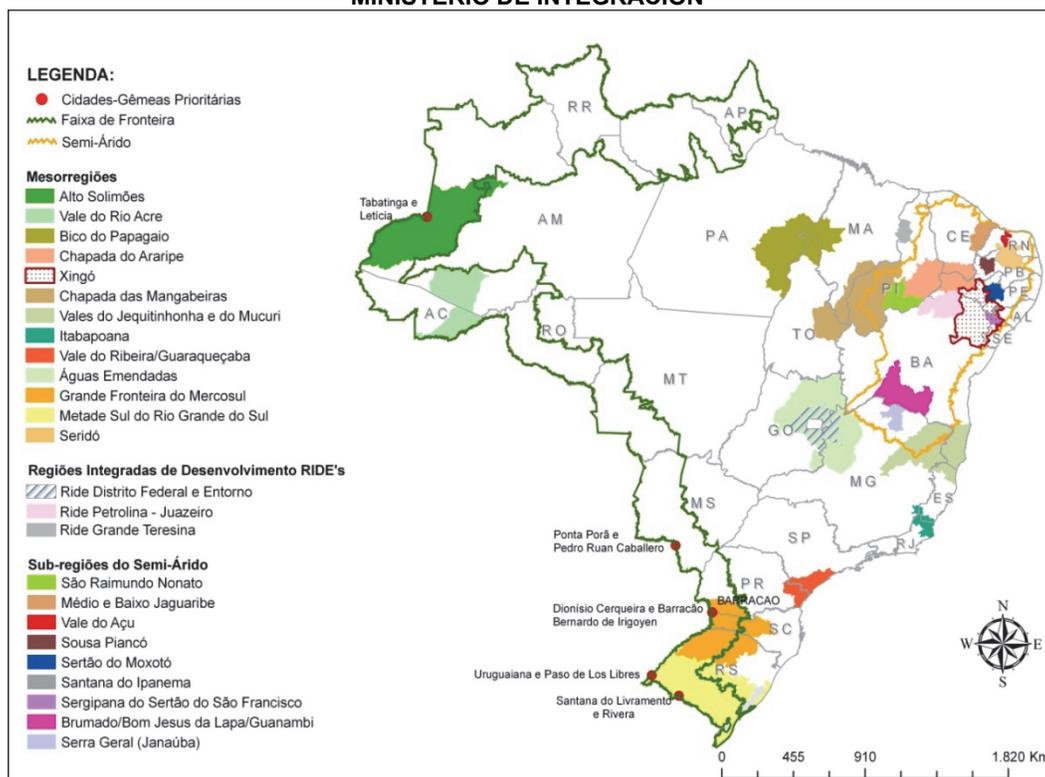
Ambas variaciones indican tendencias que se refuerzan y son interdependientes, implicando la *interiorización* de la producción y población. Estas tendencias son, a la vez, causa y efecto de las desigualdades regionales observables, ya sea a nivel estadual o en el nivel micro regional. La superación de ellas, es un desafío permanente que se espera reemplazar, en parte, mediante mecanismos de financiamiento y promoción de las inversiones más accesibles y democráticos.

## G. La implementación de la PNDR en el período reciente

El objetivo principal de la PNDR de reducir las desigualdades regionales, se convirtió en parte de la planificación del gobierno federal y en uno de los macro objetivos del Plan Plurianual (PPA) para los períodos 2004-2007 y 2008-2011. La PNDR oficializa su institucionalidad mediante el Decreto Presidencial N° 6047 del 22/02/2007. La convergencia entre la PNDR y los asuntos sociales, prioridad del gobierno representada por las políticas sociales de inclusión social y lucha contra la pobreza, a la larga terminó por traer impactos positivos en términos espaciales. Programas de transferencia de ingresos, tales como Bolsa Familia y Bienestar Rural tienen un impacto significativo en la dinámica territorial de las ciudades pequeñas y medianas al interior del país, ubicadas principalmente en las regiones menos desarrolladas.

Otra característica presente en muchas de las políticas nacionales, dice relación con la ampliación de la participación social y la coordinación de las acciones gubernamentales en regiones consideradas prioritarias para la política regional. Los programas que son manejados por el Ministerio de Integración Nacional tienen como eje estratégico la implementación o fortalecimiento de la organización social en los territorios en los que operan: Las trece meso regiones diferenciadas, el nordeste semiárido, las regiones de desarrollo integrado (RIDES) y la Franja de Frontera (área de 150 km de ancho a lo largo de la frontera con los países vecinos). El otro eje estratégico, está relacionado con el apoyo a la infraestructura productiva, representada por los Arreglos Productivos Locales (APL), identificados como los de mayor potencial.

**MAPA IV.3**  
**ÁREAS PRIORITARIAS DE LA PNDR CON ACTUACIÓN DEL**  
**MINISTERIO DE INTEGRACIÓN**



Fuente: Cartograma elaborado por el Ministerio de Integración.

Un claro ejemplo de búsqueda por coordinación de las acciones del gobierno en los territorios seleccionados, son los Territorios de Ciudadanía, programa coordinado por el Gabinete de la Presidencia de la República, y con la participación de varios ministerios. Este programa opera en 120 territorios situados en todos los estados brasileños, y tiene como objetivos promover el desarrollo económico y universalizar los programas básicos de ciudadanía a través de una estrategia de desarrollo territorial sustentable.

La creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) se inserta en la reforma tributaria del gobierno, que se debate en el Congreso Nacional desde hace muchos años y aun no ha sido aprobada. Por esta razón, la ausencia de un fondo de financiamiento para la política regional está retrasando inversiones muy necesarias para la ejecución de obras de infraestructura de menor tamaño, asistencia técnica a los estados y municipios, y el apoyo a proyectos de innovación, ciencia y tecnología. Como agravante a esta situación, los fondos presupuestarios asignados a programas regionales administrados por el MI han sido insuficientes para lograr la efectividad de sus acciones.

Los principales instrumentos financieros de la PNDR destinados a financiar las actividades productivas del sector privado, han sido los Fondos Constitucionales de Financiamiento (FNO, FNE, FCO), con aplicación exclusiva a las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste del país.

Los Fondos Constitucionales prestan fondos a los diversos sectores de la economía y a emprendedores de todos los tamaños, desde agricultores familiares y pequeñas empresas, a grandes productores y grandes proyectos de infraestructura. Tienen condiciones de plazo y tasas de interés favorables, con un beneficio adicional para proyectos de emprendimiento ubicados en el nordeste semiárido, con énfasis en pequeños productores y empresarios.

Hubo recientemente una importante evolución del presupuesto manejado por los tres fondos constitucionales para la financiación del sector productivo de las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste, ya que los valores empleados en 2009 alcanzaron la cifra de \$ 14.7 mil millones, representando un aumento de 818% respecto a 2000, cuando la cantidad financiada alcanzó un total de \$ 1.6 mil millones. En términos de cantidad de operaciones, la evolución también fue significativa, pasando de 90.477 operaciones contratadas en 2000 a 494.238 operaciones realizadas en 2009, un aumento de 446%.

En cuanto a los Fondos de Desarrollo de la Amazonía (FDA) y Nordeste (FDNE) -otros importantes instrumentos de la PNDR, que dirigen sus recursos a proyectos de infraestructura y estructuración económica en esas regiones-, las cifras son más bajas. A finales de 2009, la FDA había contratado \$ 1,0 mil millones de reales (650,6 millones ya liberados), mientras que el FDNE había contratado \$ 3,2 mil millones de reales (266,6 millones ya liberados). Del total de recursos de dichos fondos, el 96,5% fueron destinados a proyectos de infraestructura en energía y transporte.

Asimismo, dos asuntos relacionados con la implementación de la PNDR merecen destacarse. El primero se refiere a la propagación de temáticas regionales a nivel estadual, con diversas unidades de la Federación subregionalizando su territorio con el objeto de planificar y ejecutar programas regionales, y creando organismos específicos para abordar dicho tema. El segundo, está relacionado con diversas iniciativas de capacitación de gestores públicos incorporados en el diseño y ejecución de planes y programas regionales en las tres esferas de gobierno. El MI ha sido protagonista en este ámbito, en colaboración con los gobiernos estaduais y organismos internacionales, como el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), organismo vinculado a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). De 2006 a 2010, esta asociación ha dado lugar a la formación de 640 funcionarios públicos de diversas regiones del país, en planificación estratégica y gestión del desarrollo regional y local.

## **H. La renovación de la PNDR: una propuesta para el debate**

La propuesta de renovación de la PNDR es objeto de debate interno en el Ministerio de Integración Nacional, y se asocia con la estrategia de cambio, que apunta a avanzar desde una Política de Gobierno a una de Estado. El desafío de reducir las desigualdades regionales históricas en Brasil no es sólo atributo de un sólo gobierno, sino de una generación de políticas públicas, por lo tanto, van más allá del período

de uno o dos mandatos presidenciales. Por otra parte, este desafío debe ser asimilado como una opción colectiva de la sociedad brasileña al reconocer que no habrá cambios significativos en los patrones de exclusión territorial, debilidad económica y pobreza a nivel regional, si no hay una clara participación de los ciudadanos brasileños. La política regional del país debe ser, por tanto, sólida, participativa y articulada a un proyecto nacional de desarrollo.

La primera fase de la PNDR, comprendida entre 2004 y 2011, se caracterizó por centrar la atención en determinadas regiones, consideradas prioritarias. En esta lógica, la PNDR no debería abarcar acciones en regiones denominadas de “Altos ingresos”. De acuerdo con el decreto que la institucionalizó, las áreas prioritarias de los programas regionales del MI han sido: meso-regiones diferenciadas, regiones integradas de desarrollo, Nordeste semiárido y la Franja de Frontera. No obstante, por su premisa de ser una política nacional, la PNDR debe cubrir todo el territorio, lo que abarcaría áreas consideradas como de “ingresos altos”, las que no están incluidas en los programas del ministerio. Se pretende, por lo tanto, redimensionar la política para darle un carácter universal y descentralizado, con el objetivo de “tratar los desiguales de forma desigual”, pero tratar a todas las regiones.

La propuesta ahora presentada, denominada preliminarmente Fase II de la PNDR, se apoya en tres ejes estratégicos:

- Mapa de Elegibilidad de la Política, el cual contiene la estrategia de aplicación de segunda fase de la PNDR, determinando las metas de aplicación de recursos en los territorios seleccionados;
- La creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, que establece las condiciones de un nuevo patrón de financiamiento de la temática regional en Brasil;
- Proposición de un nuevo modelo de gestión de la Política, absorbiendo nuevos parámetros y nuevas institucionalidades asociadas a la compleja gobernabilidad de las cuestiones regionales en Brasil.

Esos tres ejes articulados con la determinación de transformar la PNDR en política de Estado, constituyen la síntesis de la estrategia propuesta para la segunda fase de la Política.

El eje estratégico referente al Mapa de Elegibilidad, toma como punto de partida la Tipología de la PNDR, que deberá ser actualizada con informaciones nuevas, provenientes del Censo Demográfico 2010 del IBGE. La clasificación de las regiones deberá adoptar una nueva nomenclatura, más apropiada al tipo de acción a ser emprendida por la política. Con el cruce de las variables ya utilizadas, pero con datos más recientes, la identificación de las cuatro categorías territoriales será la siguiente:

**Grupo 1 – G1: Territorios con un patrón consolidado de competitividad** – reúne MRGs de altos ingresos, independiente del dinamismo observado. Se ubican predominantemente en las Regiones Sur y Sudeste, aunque existan también en áreas de frontera agrícola dinámica en el Centro-Oeste. En el Norte y Nordeste están limitadas a algunas áreas de mayor concentración urbana, que se encuentran, generalmente, en las micro regiones de las capitales estaduais. Son responsables por un 76% del PIB nacional, aunque tengan sólo un 53,7% de la población. Son regiones que disponen de recursos suficientes para revertir situaciones de desigualdades encontradas en partes limitadas de sus territorios, y que se caracterizan por un fuerte uso del potencial productivo.

**Grupo 2 – G2: Territorios en proceso de integración económica a la dinámica nacional** – reúne MRGs con dinamismo creciente, acelerado o emergente durante los últimos años, aunque con patrones medios o bajos de ingreso mensual medio por habitante. Se concentran en partes del Centro-Oeste y del Nordeste y en pequeñas porciones de las Regiones Sur y Sudeste del país. Grupo caracterizado por regiones que experimentaron transformaciones recientes en su estructura productiva, en especial en la agricultura. El grado de urbanización es bajo (un 57,9%) y, aun cuando detenten cerca de un 9% de la población nacional, son responsables por apenas un 4% del PIB.

**Grupo 3 – G3: Territorios con un patrón prolongado de estancamiento** – reúne MRGs que experimentaron un proceso continuo de estancamiento económico, en general con potencial productivo ocioso, acompañados de reducciones más o menos intensas de dinamismo, y con un ingreso mensual

medio por habitante. Generalmente se caracterizan por territorios que poseyeron un fuerte dinamismo en el pasado. No hay un patrón macro regional claro, dado que se encuentran repartidos en todas las grandes regiones brasileñas. El grado de urbanización es relativamente elevado (un 75,3%). Responsables por un 18% del PIB nacional, en esos territorios habita un 29% de los brasileños.

**Grupo 4 – G4: Territorios con fragilidad económica** – reúne MRGs que se caracterizan por bajos ingresos y bajo dinamismo económico. Son espacios geográficos tradicionalmente excluidos de la dinámica social y económica brasileña, y que representan un desafío extraordinario para la PNDR. Son territorios, por lo tanto, para los cuales convergen prioritariamente, acciones y actividades propias de la política regional, en estrecha articulación con estrategias de las políticas sociales. Presentan situaciones de pobreza, déficit de ciudadanía y debilidad de base económica, y están concentrados sobretodo en las regiones Norte y Nordeste del país.

El referido mapa establece tres objetivos, que resumen la acción estratégica de reducir las desigualdades regionales y ampliar la competitividad de los territorios dinámicos. La estrategia se llevará a efecto tan pronto la Fase II de la PNDR y sus instrumentos y mecanismos estén operando (FNDR, modelo de gestión). Son objetivos explicitados en el Mapa de Elegibilidad de la PNDR para el periodo 2011-2015:

**Objetivo A – Prioridad para los territorios de convergencia de la PNDR:** reúne los territorios de la Tipología de la PNDR incluidos en las categorías G2, G3 y G4 (territorios en proceso de incorporación a la dinámica nacional; territorios con un patrón prolongado de estancamiento; y territorios con fragilidad económica). Se propone, inicialmente, que al menos un 60% (o hasta un 70%) de los recursos disponibles para la nueva fase de la PNDR puedan ser invertidos en este objetivo. Para cada categoría de territorio, podrá ser establecida una dinámica diferenciada de contrapartida, siempre con mayor participación de los territorios con mayor capacidad de endeudamiento y de generación de riqueza.

**Objetivo B – Foco en territorios con un patrón de competitividad consolidado** – hasta un 30% (al menos un 20%) de los recursos totales del FNDR y con contrapartidas regionales a ser definidas de acuerdo con la iniciativa o proyecto. La inclusión de tales territorios a la estrategia de la llamada Fase II de la PNDR, inaugura una nueva comprensión del papel de la Política Regional brasileña, tornándose más inclusiva y menos restrictiva, a pesar de que la opción territorial sigue estando marcada por la máxima de “tratar a los desiguales desigualmente”.

**Objetivo C – Apoyo a los territorios de transición** (de la estrategia de la Fase I a la Fase II, aplicable a las sub-regiones y las divisiones territoriales priorizadas por la PNDR en principio, incluidas en el Decreto de creación de la PNDR – 6047 de 22/02/07) – hasta un 10% de los recursos, y a ser establecida a partir de la tipología apropiada para cada territorio elegible. Recursos que serían, sobre todo, invertidos en los referidos territorios con el objetivo específico de reforzar y consolidar aspectos de la organización social y gestión de los espacios geográficos priorizados por la versión original de la PNDR.

Un nuevo patrón de financiamiento de la PNDR está anclado en la creación del FNDR y en la ampliación del ámbito de aplicación de proyectos a ser contemplados. El FNDR está en discusión en el Congreso Nacional, en el contexto de la reforma tributaria, que prevé la creación de un nuevo impuesto, el de Valor Agregado (IVA), que sustituirá diversos impuestos y contribuciones federales y estatales. Ese impuesto se establecerá en base a la recaudación del FNDR, en conjunto los Impuestos de Renta (IR) y a la Producción Industrial (IPI). Estos dos tributos son, actualmente, la base de cálculo de los fondos constitucionales, provistos por el Tesoro Nacional, equivalente a un 3% del total de sus recaudaciones.

De acuerdo con informaciones del Ministerio de Hacienda, los valores destinados anualmente a los fondos constitucionales se deberán duplicar con la llegada del FNDR. En negociación con los estados, se decidió que también deberán ser creados fondos provinciales de desarrollo regional siguiendo la estrategia de descentralización de la PNDR, y serán entregados mediante recursos destinados al FNDR y distribuidos con los mismos criterios del Fondo de Participación de los Estados (FPE). De esa forma, los recursos dirigidos a los Fondos de Desarrollo Regional serán aplicados no solamente en la financiación del sector productivo de las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste, sino también en la financiación de programas de desarrollo económico y social de las áreas de menor progreso de todo el país.

Esos recursos podrán ser destinados a inversiones en infraestructura, enfocados en la conservación y atracción de inversiones del sector productivo en las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste, y en inversiones destinadas al desarrollo económico de áreas menos desarrolladas en las regiones Sur y Sudeste. Los proyectos de infraestructura podrán comprender tanto aquellos de carácter económico (logística y transporte, energía, hídrica), como social (transporte urbano, saneamiento, vivienda y desarrollo urbano).

También serán contempladas por los fondos, las áreas de asistencia técnica a estados y municipios, de innovación y capacitación.

El tercer y último eje estratégico de la propuesta de la PNDR en su Fase II, se vincula a la constitución de un Sistema Nacional de Desarrollo Regional e Integración Territorial, que buscará atender los desafíos de coordinación federativa, que involucran a la administración pública en los tres niveles de gobierno. Deberá contemplar también, la participación efectiva de los diversos actores en el territorio, considerando la heterogeneidad de esos actores y respectivos intereses. El nuevo modelo de gestión de la PNDR, representado por ese sistema, tiene como objetivo la integración horizontal y vertical de la acción pública, al articular instituciones cuyas políticas tengan impactos directos e indirectos en el desarrollo regional, así como la promoción del diálogo entre las instancias federal, estadual y municipal para la acción compartida y coordinada en el territorio.

El sistema estará estructurado a partir de cuatro instancias de deliberación y gestión:

- i) Dos de ámbito federal – el Consejo Nacional de Integración de Políticas Públicas en el Territorio (o Consejo Nacional de Desarrollo Regional), en el nivel estratégico; y la Cámara Interministerial de Gestión Integrada de Políticas Regionales, en el nivel táctico;
- ii) Una de ámbito estadual - los Comités Estaduales de Gestión de Políticas en el Territorio, en el nivel operacional, cuya creación correspondería a la decisión de las unidades de la Federación; y,
- iii) Una de ámbito supramunicipal (o sub-regional), en el nivel operacional, representada por asociaciones de municipios, consorcios públicos, foros meso regionales, comités de cuencas hidrográficas, y demás organizaciones que actúen territorialmente, con distintos focos e intereses, pero que se extrapolen el ámbito municipal.

## **1. Consideraciones finales: desafíos de sustentabilidad de la PNDR**

El retorno de la temática de desarrollo regional en Brasil en estos últimos años, representó un momento auspicioso para reducir las significativas desigualdades regionales del país. Sin embargo, la importancia que esa temática ha alcanzado en la agenda gubernamental de las tres esferas de gobierno ha ocurrido de manera heterogénea, por un lado con más énfasis en la institucionalización de una política explícita (PNDR), y por otro, de manera secundaria, como es el caso de la implantación de políticas sociales, que han impactado positivamente en los territorios menos desarrollados.

Con el propósito de lograr sustentabilidad de la PNDR, se torna fundamental un debate amplio en la sociedad, inclusive en el Congreso Nacional, para que esa política sea fortalecida con la introducción de nuevas ideas y sugerencias, contribuyendo en cuanto a su formulación, implementación, seguimiento y evaluación. Para ello, la propuesta de la PNDR Fase II deberá superar de forma más rápida el debate interno del gobierno federal, y ganar espacios de debate en todo el país. Solo la asimilación concreta por parte de agentes políticos y sociales, respecto a la importancia ética de disponer de una política regional fuerte, podrá darle sustentabilidad.

Otra cuestión esencial para la PNDR dice relación con su modelo de financiamiento, que depende principalmente de la creación del FNDR, observando que la actual destinación de recursos ha sido insuficiente para atender la demanda de planes, programas y proyectos necesarios para cumplir con el inmenso desafío de reducir las desigualdades regionales en Brasil. Los fondos constitucionales están restringidos al financiamiento del sector productivo privado de tres macro regiones, no incluyendo por tanto, las demás regiones y necesidades de infraestructura económica y social de tamaño pequeño y medio, amparadas con escasos recursos del Presupuesto General de la Unión.

Finalmente, hay un desafío de coordinación de esta política pública, que debe contemplar la integración de actores e intereses en tres niveles. El primero, de coordinación intra gubernamental, que depende de la articulación entre los órganos del gobierno federal que gestionan políticas de ámbito territorial y que en el modelo de gestión propuesto, estaría a cargo de la Cámara Interministerial de Gestión Integrada de Políticas Regionales. Esa Cámara deberá ser también el espacio de acción del segundo nivel de coordinación, el intergubernamental, al abarcar asuntos federales, con la participación de representantes estatales en sus reuniones. Ese tipo de coordinación estará presente también en los Comités Estadales de Gestión de Políticas en el Territorio, los cuales tendrán representación de gobiernos municipales o de conjuntos de municipios, organizados en consorcios públicos. En cuanto al tercer nivel de coordinación, el extra gubernamental, este abarcará el debate a ser emprendido con la sociedad en torno a la propuesta de la PNDR Fase II (2012-2015).

## **Bibliografía**

Ministerio de Integración Nacional. “Política Nacional de Desarrollo Regional”. Disponible en <http://www.mi.gov.br/desenvolvimentoregional/pndr/>Ministerio de Integración Nacional. “La PNDR en dos momentos: lecciones aprendidas la mirada a partir de 2010”. Disponible en <http://www.mi.gov.br/>



## **V. Los límites de las políticas de desarrollo económico territorial. Reflexiones con base en la experiencia de tres departamentos colombianos**

---

*Alberto Maldonado Copello*

### **A. Introducción**

El propósito de este texto es presentar unas reflexiones sobre la situación reciente de Colombia, con relación a las políticas nacionales de desarrollo y territoriales de desarrollo económico local, con base principalmente en un estudio de la experiencia de tres departamentos colombianos<sup>1</sup>, y discutir algunos aspectos generales de las políticas de promoción del desarrollo económico local. En la convocatoria a este evento, ILPES señaló qué se observa en América Latina una reemergencia de políticas nacionales de desarrollo territorial a través de variadas formas y arquitecturas institucionales, como el ordenamiento territorial, el fomento productivo, la innovación científica y tecnológica y el combate a la pobreza, entre otros, lo cual ha conformado una familia de políticas territoriales.

Sin embargo, a pesar de todas estas iniciativas se observa también la persistencia de profundos desequilibrios territoriales, lo que implicaría que las políticas no han tenido resultados suficientes.

---

<sup>1</sup> Maldonado (2010)

En esta perspectiva es importante examinar qué está ocurriendo con estas políticas, verificar si cumplen con sus objetivos y explorar los factores que las afectan.

En sentido estricto, no existe en Colombia una política de desarrollo territorial, entendida como una intervención explícita de la Nación destinada a reducir las desigualdades económicas entre los distintos territorios. Tampoco ha existido un objetivo explícito de reducción de las desigualdades territoriales en los planes de desarrollo colombianos, ni se articulan las intervenciones de los distintos sectores en los territorios y lo que se presenta es un buen número de iniciativas aisladas, cada una con reducida asignación presupuestal.

Durante las últimas décadas Colombia privilegió como política de desarrollo territorial la puesta en marcha de un proceso de descentralización territorial que ha concentrado sus esfuerzos en garantizar el acceso a servicios de educación, salud y acueducto, alcantarillado y aseo, sectores que reciben cerca del 90% de las transferencias nacionales a las entidades territoriales. La nación concentra tanto las competencias como los recursos en cuanto a promoción del desarrollo económico, y la promoción del desarrollo económico local y el empleo han ocupado un lugar muy secundario en la gestión territorial por cuanto la gran mayoría de municipios y departamentos no tiene funciones claras ni recursos financieros suficientes. Aunque se ha mencionado en los planes de desarrollo, la Nación tampoco ha promovido claramente un enfoque de desarrollo endógeno o de desarrollo económico local. El contexto en que operan las entidades territoriales en esta materia es por tanto, institucionalmente muy limitado, pero aún así se ha convertido en un área de intervención de interés para muchos gobiernos territoriales, debido a las necesidades de la población que tiene niveles muy altos de pobreza por ingresos. En este contexto, con el apoyo de la Oficina de Cepal en Bogotá, se realizó un estudio con el propósito de conocer la experiencia de tres departamentos colombianos en cuanto a la promoción del desarrollo económico local, cuyas conclusiones principales se exponen a continuación para luego presentar unas reflexiones sobre los límites de este tipo de políticas.

## **B. La experiencia de los tres departamentos**

En el marco de los lineamientos desarrollados en Economía y Territorio (ILPES, 2007), se seleccionaron los departamentos de Santander, Caldas y Risaralda para la realización de un análisis sobre sus tendencias económicas y sociales y un balance de las acciones realizadas para promover el desarrollo económico de sus territorios. El análisis de los tres casos examinados muestra un conjunto amplio de iniciativas públicas (de todos los niveles de gobierno) y de organizaciones no gubernamentales y de cooperación internacional. Sin embargo, no fue posible encontrar evidencias de impactos concretos sobre el incremento y mejoramiento de la actividad productiva en forma sostenible, las entidades responsables no cuentan con información apropiada sobre estos puntos y la revisión de la información y las entrevistas realizadas sugieren que los sectores e industrias con mayor dinamismo no debieron su comportamiento a políticas públicas específicas de fomento productivo (quizá con la excepción de algunos productos agrícolas). Además, los sectores e industrias con mayor crecimiento se concentran en su gran mayoría en actividades primarias y en estructuras productivas sin mayores elementos de innovación y desarrollo tecnológico, al tiempo que es escasa la vinculación al mercado internacional. En conjunto, no se ha cumplido con los propósitos establecidos en los planes de desarrollo y en las políticas formuladas en la materia.

Los casos examinados muestran cómo no ha habido suficiente continuidad en las estrategias de fomento productivo en los departamentos y municipios, y existe la impresión entre muchos de los actores locales de una permanente repetición de iniciativas sin impactos, que han generado cansancio y desencanto.

Adicionalmente se ratifican varios de los planteamientos señalados por parte de ILPES (2007) en Economía y Territorio al revisar la experiencia latinoamericana: no existe coordinación entre las propias entidades nacionales, pero tampoco entre éstas y las entidades territoriales y otras organizaciones. Resultó prácticamente imposible elaborar un listado completo de todas las iniciativas de promoción del desarrollo económico local en cada uno de los departamentos estudiados. Se observó también una enorme dispersión en múltiples actividades pequeñas y la ausencia de proyectos de gran magnitud con capacidad de impulsar significativamente la economía regional; buena parte de estas iniciativas tienen más un carácter asistencial,

de apoyo a poblaciones pobres y vulnerables para encontrar actividades de subsistencia, que estrategias de articulación a mercados externos y modificación de las estructuras productivas<sup>2</sup> en su gran mayoría estas iniciativas no tienen metas concretas a alcanzar con lo cual resulta imposible evaluarlas sistemáticamente. Finalmente, aunque en muchas de las iniciativas se propone la articulación entre el sector público y privado la participación de los propietarios y empresarios en baja y marginal.

En los tres casos estudiados no se observa un problema de falta de capital; por el contrario, parecería que la industria y otras actividades generan excedentes importantes que al no encontrar opciones rentables de inversión en el territorio migran hacia otras regiones. Igualmente, aunque puede haber problemas de infraestructura vial, de servicios públicos y de comunicaciones o de servicios sociales a la población, se ha mejorado sustancialmente en estos aspectos y con estas mismas condiciones algunas actividades económicas prosperan y se insertan en mercados internacionales. Los productos tradicionales de exportación (como el café o algunos minerales) son comercializados al exterior dentro de las condiciones vigentes; y en ciudades como Manizales departamento de Caldas, ubicada en el centro del país en zona montañosa y alejada de los puertos marítimos, se sostiene y expande una industria de neveras que incluso exporta parte de su producción. En la medida en que se han encontrado mercados rentables se han consolidado algunas industrias. Pero la magnitud de la actividad económica, el ritmo de crecimiento y su grado de innovación y desarrollo tecnológico son insuficientes para mejorar en forma significativa las condiciones de vida de la mayoría de la población.

Desde la perspectiva de la política pública existe por tanto una situación preocupante; en buena medida las instituciones estatales, aunque con deficiencias y problemas, han hecho parte de la tarea mediante la oferta de los bienes y servicios públicos que constituyen factores generales necesarios para la producción; adicionalmente han adelantado programas específicos de estímulo a algunas actividades económicas y colaboran en diversas tareas de promoción comercial. Sin embargo, a diferencia del mejoramiento en las condiciones de vida mediante la oferta de servicios de educación, salud y agua potable, donde las entidades estatales pueden controlar en gran medida los procesos y productos que conducen a unos impactos, en este caso el logro de resultados requiere necesariamente de la actividad del capitalista o empresario.

En la práctica los empresarios encuentran algunas posibilidades de inversión rentables pero en muchos casos en sectores que no necesariamente tienen efectos importantes de encadenamiento y de estímulo a un crecimiento sostenido; parte de la inversión va a la finca raíz<sup>3</sup>, y a consumo suntuario (vehículos de lujo, por ejemplo). Otra parte importante se dirige a productos agropecuarios tradicionales (ganado) o con nuevas perspectivas como la palma de aceite, actividades que tampoco son el mejor ejemplo de innovación tecnológica y de generación de empleo. Finalmente, los recursos se dirigen a Bogotá e incluso al exterior en busca de rentabilidad.

Se trataría de un círculo vicioso en el cual los empresarios no encuentran dentro de la estructura opciones que impulsen un desarrollo más amplio, fenómeno característico de las economías atrasadas desde sus inicios.

### **C. Los límites de las políticas de desarrollo económico local**

A pesar de una larga experiencia de iniciativas de promoción del desarrollo económico local en Colombia no se han alcanzado los resultados previstos, lo cual llama la atención sobre la necesidad de revisar el sustento conceptual de las políticas públicas en la materia y de examinar el papel del Estado en la promoción del desarrollo económico y especialmente de la reducción de las disparidades mediante el mejoramiento de las regiones atrasadas. La economía tradicional no tiene mucho que decir en este tema,

---

<sup>2</sup> Parecería que la insistencia en asignar recursos a muchas de estas finalidades responde más a razones políticas, de atención de determinadas poblaciones que ejercen una presión sobre los gobiernos, y de necesidad de mostrar un compromiso público con los problemas principales del empleo y del ingreso, que a estrategias efectivas de promoción del crecimiento y del desarrollo.

<sup>3</sup> Existe un ejemplo reciente emblemático en Colombia sobre las oportunidades de ganancia que no coinciden necesariamente con la promoción del desarrollo. Los hijos del Presidente de la República se vieron envueltos en un escándalo por cuanto mediante decisiones normativas y administrativas de autoridades locales y nacionales lograron valorizar tierras de su propiedad en forma astronómica. La prensa ha destacado a los hijos del presidente como ejemplo de emprendedores.

como han reconocido autores destacados<sup>4</sup>. Las políticas públicas en la materia parten del supuesto que es posible lograr transformar la realidad económica mediante la intervención estatal; por ejemplo, Porter (1991) realiza una mirada detallada sobre el papel que debe y puede cumplir el Estado y hace un conjunto de precisiones sobre los aspectos específicos que determinan la competitividad en diferentes factores y dimensiones que tienen implicaciones valiosas para la discusión; por ejemplo, la prioridad que debe darse a los factores especializados y avanzados, frente a los factores genéricos y básicos, donde usualmente se concentran las intervenciones estatales; o sobre las condiciones de la competencia que estimulan un comportamiento empresarial favorable o no a la innovación. Sin embargo, la tesis de fondo es que la intervención del Estado es parcial y está determinada por la presencia de ciertas condiciones.

“Aun cuando el papel del gobierno a la hora de crear y apoyar la ventaja competitiva nacional es importante, no deja de ser, por otra parte, inevitablemente parcial. Sin la presencia de unas circunstancias nacionales básicas que apoyen la ventaja nacional en un sector determinado, las mejores intenciones políticas fracasarán. Los gobiernos no pueden controlar la ventaja competitiva nacional; solamente pueden influir en ella.” (Porter, 1991:763)

ILPES (2007) menciona el fracaso de las políticas regionales en América Latina pero no profundiza en el tema; el asunto se examina en uno o dos párrafos y no se presenta un balance sobre las razones por las cuales no tuvieron los resultados esperados. Por ejemplo, se afirma que “se supuso ingenuamente que bastaba con el interés del ejecutivo para hacer viables los procesos”, tema que está a la orden del día con relación al compromiso de los gobernantes tanto en la nación como en las entidades territoriales; o “no se investigaron los supuestos básicos del planteamiento original de los polos de crecimiento”, lo cual podría aplicarse ahora a los agrupamientos o a los focos de innovación, o “faltó integración formal o de contenido entre los planes regionales y locales”, lo cual ameritaría un mayor conocimiento sobre los factores que influyeron, dado que es precisamente uno de los temas de coordinación que se observan como problemáticos actualmente. De Mattos (1990) planteaba serias dudas sobre la viabilidad de un esquema de promoción del desarrollo endógeno y del enfoque regional participativo, enfoque promovido por Boisier y adoptado por ILPES<sup>5</sup>. La crítica de De Mattos es contundente y sería muy útil como hipótesis alternativa para las reflexiones a realizar<sup>6</sup>:

“Los procesos de crecimiento y de desarrollo, particularmente cuando están referidos a niveles regionales, estatales, provinciales o departamentales, requieren necesaria e ineludiblemente de un incremento significativo y sostenido de la acumulación productiva; en otras palabras, no hay posibilidad de crecimiento y, por ende, de desarrollo, sin aumentos efectivos de las inversiones en la base económica local.” (p.181).

“Aun cuando no se puede ignorar la existencia de empresarios capitalistas locales, que buscan mejorar las condiciones de su entorno para la valorización y reproducción de sus capitales, en la actual dinámica de expansión capitalista ellos carecen de condiciones para desencadenar los procesos de acumulación requeridos para sustentar procesos efectivos de desarrollo local. Ciertamente, un conjunto de pequeños y medianos productores, dada su identificación con los

<sup>4</sup> “El paradigma económico vigente –la teoría neoclásica– no fue creado para explicar el proceso de cambio económico”. North, Douglas, Para entender el proceso de cambio económico, editorial Norma S.A., 2007, página 11.

<sup>5</sup> “El curso de la década de los años 1980 en los países de la región estuvo marcado por las restricciones económicas, por el retorno decidido y generalizado de la democracia, y por la progresiva consolidación de las políticas de apertura económica, privatización y descentralización que reconfiguraron el panorama institucional del subcontinente. Esta conjugación de circunstancias sirvió de ambiente propicio para la formulación, desde el ILPES, de una propuesta de corte regional-participativa.” (ILPES, 2007:28).

<sup>6</sup> El documento señala la carencia de políticas de desarrollo regional y manifiesta su frustración, pero no examina a fondo el tema: “Por tanto, una conclusión central, que no deja de generar una cierta frustración, es que en las dos últimas décadas, no parecen haber en América Latina y el Caribe políticas explícitas de desarrollo regional desde la escala nacional.” (ILPES, 2007:102).

intereses y las demandas de sus respectivas colectividades, pueden sentirse comprometidos con el futuro de las mismas y, aún, actuar en consecuencia; ello no obstante, justamente por la magnitud y por las características intrínsecas de sus actividades no parecen ser ellos quienes –en el marco de los modelos vigentes de acumulación- podrían impulsar la intensificación productiva requerida para promover el buscado desarrollo de las localidades respectivas.” (p.183). “En este panorama, el capital ha ido perdiendo sentido de pertenencia local y los actores sociales que realizan su manipulación y vigilan sus procesos de reproducción, han ido debilitando progresivamente su identificación con los intereses de determinadas partes del territorio.” (p. 182). “En estas circunstancias, cabe concluir que por más que se cambie la organización territorial de la administración del poder en un determinado ámbito nacional –que, como es obvio, no es lo mismo que cambiar sus bases económicas, políticas e ideológicas– ello no implica modificar en forma sustantiva la orientación y las modalidades esenciales de los procesos de generación, apropiación, y utilización del excedente económico, tanto en términos sectoriales como territoriales.” (p.183).

ILPES (2007) señala que existe una brecha entre la teoría del desarrollo económico local y la práctica concreta de las políticas estatales en relación con las disparidades regionales y la promoción del desarrollo<sup>7</sup>. Sin embargo, en el caso colombiano, lo cual se refuerza a partir del estudio de los departamentos seleccionados, desde 1990, para no mencionar esfuerzos anteriores, se vienen diseñando y poniendo en marcha diversas iniciativas de promoción del desarrollo económico, tanto desde la nación como de las entidades territoriales. Estas iniciativas se enmarcan y asumen explícitamente en muchos casos posturas sobre el desarrollo endógeno, el desarrollo económico local, la competitividad a lo Porter, la competitividad sistémica, la innovación, y tratan de llevar a la práctica estrategias e instrumentos provenientes del análisis y recomendaciones realizados por dichos enfoques. Entre estos instrumentos se encuentran los planes prospectivos, las alianzas público-privadas, el estímulo a la innovación tecnológica y su aplicación, el fomento a la cultura empresarial y a la creación de empresas innovadoras, parques tecnológicos, etc. Muchos gobernantes y funcionarios colombianos han adoptado las recomendaciones de los enfoques del desarrollo endógeno y el desarrollo local.

Deberíamos entonces hacer énfasis en la evaluación de los resultados (productos, servicios) y efectos o impactos (aumento de las exportaciones, crecimiento de la productividad, mejoramiento del empleo y los ingresos) que generan dichas iniciativas. Evidentemente hay que tener en cuenta que se trata de procesos de mediano y largo plazo<sup>8</sup>, pero aún así las intervenciones deberían ir mostrando en qué forma sus productos apuntan claramente hacia los efectos y cómo gradualmente los van logrando. Esta necesidad de hacer énfasis en los impactos la menciona ILPES (2007) y se encuentran referencias en otros trabajos<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> “Este capítulo 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 conducidas por los estados de América Latina y el Caribe en el campo de las preocupaciones generadas por las disparidades económicas territoriales.” (ILPES, 2007:103).

<sup>8</sup> Hay que tener presente que desde la década de los cincuenta se vienen explorando distintos instrumentos sin que los resultados hayan sido eficaces.

<sup>9</sup> Señalan Melo y Rodríguez-Clare que “es difícil hacer una evaluación crítica de las políticas de desarrollo productivo en la región por la ausencia de datos cuantitativos sistemáticos tanto sobre la escala de las intervenciones como sobre su resultados e impactos”. “[...] las intervenciones públicas para promover el desarrollo productivo carecen típicamente de la batería de línea de base y de indicadores de resultados e impactos que los diseñadores de políticas y los observadores independientes necesitan para evaluar la efectividad de las intervenciones. En la etapa de diseño, las políticas y los programas de desarrollo productivo en la región carecen, en general, de los sistemas de información que permitan la identificación y la medición de los resultados.” (p. 385, “Políticas e instituciones de desarrollo productivo”, en Eduardo Lora (editor) El estado de las reformas del Estado en América Latina, BID, 2007). Los pocos informes disponibles sobre experiencias como los CARCE o las iniciativas regionales de ciencia y tecnología se concentran en relacionar múltiples acciones pero no ofrecen datos sobre los resultados alcanzados.

La promoción de reflexiones<sup>10</sup> nacionales y comparativas entre países que propone ILPES (2007), como medio para avanzar hacia la “construcción” de teoría sustentada en las experiencias prácticas<sup>11</sup> ganaría mucho entonces con un enfoque que le diera prelación al estudio de los resultados alcanzados y, principalmente, a los factores y posibles causas que han incidido en dichos resultados. Esto permitiría, por una parte, tener mucha mayor claridad sobre las consecuencias efectivas de ese “océano de iniciativas”, dado que hasta el momento hay mucha más información sobre las ideas, planes y acciones que sobre los efectos. Parecería que hasta el momento no se han logrado resultados con magnitud significativos<sup>12</sup>; el propio ILPES (2007) lo señala con relación a las disparidades regionales y es algo que se observa en la experiencia colombiana y en los casos estudiados. Este ejercicio, debería, a su vez, servir para clasificar las distintas iniciativas según las distintas poblaciones objetivo y según el alcance de las intervenciones, dado que algunas tienen más un carácter social de sustento a poblaciones vulnerables y de legitimidad, que de real estímulo al crecimiento económico

Por la otra, el avance en el conocimiento de los resultados daría una base más firme para discutir sobre los factores explicativos. Es posible que la falta de resultados se deba a deficiencias en el diseño institucional (falta de claridad en la distribución de competencias entre niveles de gobierno, ausencia de instrumentos eficaces en la normatividad, carencia de espacios efectivos de coordinación, etc.), la capacidad de gestión (desde la planeación hasta la ejecución) de las administraciones públicas de todos los niveles de gobierno, los obstáculos institucionales para la coordinación y la carencia de recursos suficientes.

Economía y Territorio (ILPES, 2007) parece ir en este sentido dado que el capítulo sobre políticas pone el énfasis principalmente en estos aspectos institucionales, de coordinación y de gestión<sup>13</sup>, y este es un aspecto que evidencia múltiples problemas en los casos estudiados en Colombia.

Refiriéndose a las etapas iniciales del desarrollo, plantea Hobsbawm (1975:77) que “la dificultad a la que se enfrenta el investigador deriva básicamente del hecho de que (como aun hoy puede ser observado en países ‘subdesarrollados’) en economías pre-capitalistas los mayores beneficios se obtienen muy rara vez, si es que alguna vez, en ramas de actividad que estimulen directamente el desarrollo económico [...] En pocas palabras, tenemos una situación en la cual el empresario inteligente, si tiene la posibilidad de elegir, invertirá de preferencia en finanzas o comercio de ultramar, donde se obtienen las máximas ganancias, en segundo término en la producción de bienes relativamente caros para un mercado relativamente restringido, y sólo en último caso en la producción masiva” (Hobsbawm, 1975:78). Y en forma más contundente, “la empresa privada estimulará el desarrollo económico y la

<sup>10</sup> “Más que ofrecer una receta o fórmula universal, el ILPES llama a un trabajo conjunto de reflexión nacional, pero también comparativa (aprendizaje práctico de experiencias e iniciativas en marcha), que busque una salida específica a cada uno de los interrogantes más globales” (ILPES, 2007:126).

<sup>11</sup> “Las elaboraciones teóricas y las propuestas de política no deben continuar construyéndose a espaldas de estas prácticas y de sus impactos”, (ILPES, 2007:103) señala Economía y Territorio. Con relación a los impactos de las políticas de desarrollo económico territorial plantea Silva “En general, los procesos de desarrollo territorial tienen como objetivos principales la transformación de los sistemas productivos locales, el incremento de la producción, la generación de empleo y la mejora en la calidad de vida de la población” (Silva, 2005:83).

<sup>12</sup> “También cabe pensar que la economía del desarrollo quedó desacreditada por falta de resultados prácticos. Después de todo, en comparación con las esperanzas suscitadas en los años cincuenta, e incluso en los sesenta, la evolución de la mayoría de los países en desarrollo fue desastrosa.[...] Es injusto culpar a los expertos occidentales del desarrollo de algo más que de una pequeña fracción de este fracaso, pero es verdad que las ideas de la economía del desarrollo se utilizaron con demasiada frecuencia para justificar políticas que, en retrospectiva, se ha visto que impidieron más que favorecieron el crecimiento. De hecho, donde se produjo un crecimiento económico importante, ocurrió de forma que no había sido prevista por los teóricos del desarrollo.” (Krugman, 1997:25).

<sup>13</sup> Muchos de estos problemas son comunes a otros sectores de intervenciones estatal. Sin embargo, puede ser que la ineficacia hipotética de las políticas no se deba principalmente a vacíos en la gestión de las instituciones, sino a la puesta en marcha de intervenciones que no pueden incidir modificando sustancialmente las situaciones objeto de su acción, como lo plantea De Mattos<sup>13</sup>. Esta perspectiva sería más complicada que la anterior e implicaría un esfuerzo mayor de análisis. Básicamente, esta óptica implica reconocer que el actor principal del crecimiento y la base para el desarrollo es el capitalista o empresario y que el motor principal de su actuación es la búsqueda de ganancias dentro de un entorno competitivo determinado (o estructura del mercado). El problema puede ser que la estructura del mercado no está generando los incentivos suficientes para el mejoramiento de la competitividad y que por tanto los actores principales del proceso no tienen el estímulo requerido. Porter (1991) insiste en este punto, señalando que las empresas y sectores de más éxito se pueden conformar con un nivel de crecimiento y ganancias que no es suficiente para estimular el desarrollo, con lo cual se genera una situación en la cual el comportamiento “racional” de los empresarios no mejora la situación de conjunto de la sociedad

revolución industrial si, y solo si, los beneficios a obtenerse de ese modo son mayores a los que se logren por otros medios” (Hobsbawm, 1975: 75). El papel de la ganancia como motor de las decisiones del capitalista se olvida con frecuencia: “El fracaso de Rostow surge del hecho –raro en un campeón de la empresa privada– de negarse a enfrentar el hecho de que los empresarios se dedican a los negocios para obtener un beneficio o, en caso contrario, quiebran. Es comprensible que los hombres de negocios gusten de pretender que sus motivos van más allá del mero hacer dinero...” (Hobsbawm, 1975: 75).

Como mencionamos, desde la perspectiva de Porter (1991), el Estado puede jugar un papel muy importante en mejorar (o en obstaculizar) la ventaja competitiva de los sectores de un país o territorio, pero su papel es siempre parcial, indirecto y subsidiario. Se requiere que exista una base mínima de factores determinantes favorables a la competitividad y el mejoramiento de la productividad, en un esquema que denomina “diamante” de la competitividad, compuesto por los factores de producción, las condiciones de la demanda, los proveedores y servicios de apoyo y sobre todo, la estructura sectorial, la rivalidad y la estrategia empresarial. Porter le da mucho énfasis a la rivalidad (la competencia) que surge de la estructura del sector y genera los incentivos para el desarrollo de estrategias que mejoren la productividad y la capacidad de competir. En su modelo, extractado de la experiencia de un conjunto de países desarrollados, el motor se encuentra en la competencia por mayor rentabilidad y participación en el mercado. Si no existen condiciones en la estructura del mercado que generen esta rivalidad “creadora” posiblemente los demás esfuerzos serán en vano. En su texto es claro cómo el desarrollo de muchos de los factores y condiciones para el mejoramiento de la competitividad surgen de la feroz competencia; por ejemplo, el mejoramiento del recurso humano calificado, la creación de centros de investigación o laboratorios.

“Los recursos humanos extraordinariamente decisivos en la moderna competencia internacional, por ejemplo, son los que poseen altos niveles de técnicas especializadas en determinados campos. Y no son resultado del sistema educativo general solamente, sino de un proceso estrechamente vinculado a la competencia en sectores específicos, tal como es el desarrollo de tecnología comercialmente fructífera. Es el resultado de los miles de luchas en pos de la ventaja competitiva contra rivales extranjeros en determinados segmentos y sectores, en que se crean y mejoran los productos y procesos, lo que sustenta el proceso de perfeccionamiento de la productividad nacional que he descrito.” (Porter, 1991:33). “¿Dónde se crean y perfeccionan los factores avanzados y especializados dentro de la nación? La rivalidad doméstica acaso ejerza la influencia más fuerte de las que inciden sobre la creación de factores. Unos cuantos competidores enzarzados en una competencia tenaz estimulan el rápido desarrollo de recursos humanos especializados, de tecnologías conexas, de conocimientos específicos del mercado y de infraestructura especializada. Las propias empresas invierten en la creación de factores, individualmente o por medio de asociaciones gremiales, bajo la presión de quedarse rezagadas si no lo hacen.” (Porter, 1991: 188).

Este es un punto a destacar por cuanto invierte el orden de los factores planteado tradicionalmente, que consiste en señalar la necesidad de invertir en recursos humanos, en ciencia y tecnología, etc.

En el caso colombiano, por ejemplo, los centros de investigación y desarrollo tecnológico más avanzados y consolidados se han creado en ramas productivas que han alcanzado un nivel importante de crecimiento y vinculación al comercio exterior, como es el caso del café, el petróleo, la caña de azúcar, para mencionar algunos casos. En esta línea, el esfuerzo analítico e interpretativo debería entonces hacer énfasis en examinar si existen las condiciones para que se generen efectivamente los estímulos positivos para el mejoramiento competitivo; en caso de no existir dichas condiciones dinámicas, surge la pregunta sobre la posibilidad del Estado de estimularlas o crearlas y de incidir efectivamente sobre el espíritu empresarial, tema recurrente en las experiencias examinadas en Colombia.

Los promotores del enfoque del desarrollo económico local no solamente han señalado la necesidad e importancia de un papel más comprometido por parte de los gobiernos territoriales sino también han elaborado metodologías y procedimientos para promover el desarrollo; son varias las guías y cartillas para ayudar a los actores territoriales. Sin embargo en gran medida estos textos tienen más un

enfoque normativo que una aproximación descriptiva y explicativa de las situaciones; en el deber ser no habría discusión, nadie se opone a los objetivos de aumento de la producción, el empleo y los ingresos. Pero buena parte de estos textos parecería que asumen que operan en una “sociedad socialista” en la cual el Estado dirige la economía y dejan de lado la lógica básica del funcionamiento de la sociedad capitalista. Como hemos planteado, se elaboran las propuestas y procedimientos metodológicos sin incluir como actor principal al capitalista y al empresario, y sin mencionar siquiera el motivo principal que lo impulsa, la búsqueda de ganancias.

El panorama no es positivo. La economía colombiana crece pero no en forma suficiente para mejorar significativamente las condiciones de vida de la población; aumenta incluso la inversión extranjera pero los principales sectores en crecimiento no son necesariamente aquellos que impulsan el desarrollo (minería, en buena parte de enclave, producción agropecuaria, servicios). Se introducen nuevas tecnologías importadas pero no hay innovación, la inversión extranjera en buena medida es para adquirir activos ya existentes, para sectores mineros de enclave y en buena parte con destino al mercado interno y no para aumentar las exportaciones. Hay utilidades enormes pero no se reinvierten en actividades innovadoras y estimulantes del crecimiento.

El esquema nacional se replica en los departamentos y sus ciudades capitales. Pensando con el deseo, habría que insistir en que los ejercicios territoriales de promoción del desarrollo económico local –planes estratégicos, planes de exportación, estrategias de competitividad, etc. –, deben tener como requisito básico el compromiso efectivo de capitalistas y empresarios con la financiación y puesta en marcha de dichas acciones<sup>14</sup>. De lo contrario, no deberían destinarse recursos públicos a iniciativas con muy bajas perspectivas de éxito.

Podría plantearse que los esfuerzos mayores deberían concentrarse entonces en la búsqueda y creación de dichas oportunidades de mayor rentabilidad, enfoque que sustenta muchas de las acciones estatales de apoyo a la búsqueda de mercados internacionales y de estudios de la demanda. Sin embargo, también en este caso la iniciativa principal debe provenir de los capitalistas y empresarios.<sup>15</sup>

Todo parece indicar que, al tiempo que existen unas estructuras poco favorables al crecimiento y la innovación, tampoco se cuenta con una clase capitalista y empresarial con las capacidades y la voluntad suficiente para promover estrategias territoriales de desarrollo. De Mattos planteaba que la expectativa de los partidarios del desarrollo endógeno y de la articulación pública privada en los territorios partía de supuestos irreales, dado que su lógica no depende de la adscripción a un territorio específico; los hechos parecen darle la razón.

---

<sup>14</sup> “Es necesario que el sector privado desempeñe un papel en la creación de factores a fin de conseguir ventajas derivadas de los factores en la mayoría de los sectores. Los factores avanzados y especializados son los más importantes para la ventaja competitiva y nadie mejor que las empresas para saber cuáles de ellos son más necesarios para competir en sus respectivos sectores. Las inversiones públicas para creación de factores normalmente se concentran en los factores más básicos y generalizados. Por ejemplo, las inversiones en investigación básica, si bien importante como simiente de posibilidades de innovación comercial, no conducirán a ventaja competitiva alguna a menos que se transmitan a la industria para su ulterior desarrollo. Los esfuerzos gubernamentales por crear factores avanzados y especializados suelen fracasar a menos que estén estrechamente acoplados con la industria, porque las entidades públicas son notoriamente lentas, o incapaces, a la hora de detectar nuevos campos o las necesidades especializadas de algunos sectores en particular. Una inversión directa significativa por parte de las empresas, asociaciones gremiales y particulares para la creación de factores, así como una estrecha coordinación de las inversiones públicas y privadas, son características de los sectores nacionales que más éxito alcanzan en proyección internacional.” (Porter 1991:122).

<sup>15</sup> “Una de las tareas clave para el desarrollo económico es la promoción de un espíritu empresarial. Un país no puede prosperar sin un grupo de propietarios y gerentes deseosos de tomar riesgos, abrir nuevos negocios, adoptar nuevas tecnologías e importar nuevas formas de hacer negocios.” (Samuelson y Nordhaus, 2001:597).

## Bibliografía

- De Mattos, Carlos A., (1990), “La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?”, en: Revista Cuadernos de economía, Universidad Nacional, Bogotá.
- \_\_\_\_\_ (1986), “Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica de planificación regional”, Pensamiento Iberoamericano, Madrid, julio-diciembre.
- Hobsbawm, Eric (1975). En torno a los orígenes de la revolución industrial, Siglo XXI editores.
- Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) (2007) Economía y Territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas. Libro CEPAL 99. Santiago. Documento presentado en la XII conferencia de ministros y jefes de planificación en América Latina y el Caribe, Brasilia, julio de 2007, Documento en PDF.
- Krugman, Paul (1997). Desarrollo, geografía y teoría económica. Antoni Bosch Editor.
- Maldonado, Alberto (2010), Desarrollo regional y políticas de promoción de desarrollo económico local: la experiencia de tres departamentos colombianos, Documento No 20, Serie Estudios y Perspectivas, Oficina de la CEPAL en Bogotá, Bogotá, junio de 2010.
- Melo, Alberto y Andrés Rodríguez-Clare (2007). “Políticas e instituciones de desarrollo productivo”, en Eduardo Lora (editor) El estado de las reformas del Estado en América Latina, BID, pp. 355-395.
- Porter, Michael (1991). La ventaja competitiva de las naciones, Ediciones B Argentina, Buenos Aires.
- Samuelson, Paul y Nordhaus, William (2001). Economics, Mac Graw-Hill.
- Silva, Iván (2005). “Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina”, en Revista de la Cepal, No 85, abril de 2005, pp.81-100.



## VI. El momento y oportunidad del desarrollo regional brasileño: Una propuesta de largo plazo<sup>1</sup>

---

*Liana Carleial<sup>2</sup>  
Bruno Cruz<sup>3</sup>*

### A. Introducción

El desarrollo económico y social de Brasil durante el siglo XX, se caracterizó por una rápida industrialización e intensa urbanización, centralizando gran parte de la estructura productiva en el eje Río de Janeiro – Sao Paulo. En 2007, un 45% del PIB brasileño fue generado en ese eje.<sup>4</sup>

Ciertamente, la tendencia primordial del capitalismo es la concentración económica y, desde el punto de vista regional lo mismo ocurre, configurando aglomeraciones económicas que aprovechan las

---

<sup>1</sup> Artículo presentado por los autores en el Seminario: “Desarrollo Económico Territorial: nuevas praxis en América Latina y en el Caribe en el siglo XXI”, en CEPAL/ILPES, Santiago de Chile, los días 19 a 21 de octubre de 2010, bajo el título de “Estrategia de desarrollo regional, política pública negociada y nuevas institucionalidades”.

<sup>2</sup> Economista, profesora titular de la Universidad Federal de Paraná (UFPR). Actualmente, es profesora invitada (Licenciada) de la Facultad de Derecho de la UFPR, ejerciendo en el programa de postgrado (máster y doctorado), investigadora del CNPq, y directora de estudios y políticas regionales, urbanas y ambientales del IPEA. Fue directora -presidenta de IPARDES en el periodo 2003-2004, y profesora visitante de la Faculté d’Économie et Gestion de l’Université de Picardie Jules Verne, en Amiens-France, en el periodo 2005-2006. liana.carleial@terra.com.br.

<sup>3</sup> Economista, doctorado por la Universidad Católica de Lovaina – Bélgica. Técnico en investigación y planificación del IPEA. Actualmente es también director adjunto de la dirección de estudios y políticas regionales, urbanas y ambientales del IPEA. bruno.cruz@ipea.gov.br.

<sup>4</sup> IPEA (2010) a.

externalidades positivas de la localización y las ganancias de escala en la producción.

Frente a esta evidencia, el papel de la política pública es decisivo, para contrapesar e incluso revertir tal tendencia, aprovechando las “brechas” que el propio modelo de crecimiento haya creado, avanzando hacia la distribución más equitativa del desarrollo nacional.

Está en la agenda del país, la urgencia de construir un proyecto nacional de desarrollo, y este hecho instala necesariamente la cuestión regional de Brasil en el centro del debate. Razones para esto no faltan. En primer lugar, la cuestión regional brasileña atraviesa todas las escalas regionales y urbanas. Es decir, hay desigualdades de renta, de estructuras productivas, del patrón de división social del trabajo en las escalas macro regionales, con consecuencias en las demás escalas meso y micro regionales. Estudios de convergencia de renta en el nivel estadual han mostrado, en el mejor de los casos, una lenta reducción de las desigualdades, y en la mayoría de los estudios, convergencia para clubes o grupos de estados.

Por otro lado, también hay evidencia, en el nivel internacional, de que las desigualdades tienden a acentuarse en escalas menores. Tal hecho es observado para los países de la Unión Europea, donde se observa una convergencia de renta a nivel de países, pero divergencia dentro de estos. Portugal y España parecen dos casos típicos de este fenómeno<sup>5</sup>. Brasil, en la escala de municipios también parece seguir un patrón de gran desigualdad y falta de una perspectiva de convergencia de renta (Magalhães y Miranda, 2009).

Brasil tiene 60 años de políticas de desarrollo regional, sin embargo, no ha conseguido alterar la concentración productiva en el eje Río de Janeiro - Sao Paulo señalada anteriormente. Cabe destacar que, en 2007, la participación de la región Nordeste en el PIB brasileño fue la misma que la región tuvo a causa del movimiento político que generó la propuesta técnica de creación de SUDENE, en los años sesenta del siglo pasado. La creación de SUDENE inauguró la era de una política de desarrollo regional coordinada nacionalmente, siendo Celso Furtado -primer Superintendente de la SUDENE- quien organizó un Consejo de Gobernadores, dando vida y fuerza política a las demandas regionales, las cuales eran atendidas directamente por el Presidente de la República, dado que el cargo de Superintendente tenía rango de Ministro, participando también de las decisiones que conducían la macroeconomía del país.

Reconocemos sin embargo que en los últimos treinta años, el país abandonó la coordinación nacional de políticas de desarrollo regional, inaugurada con la creación de SUDENE, suprimiendo los órganos de planificación regional y apostando que la mera presencia de subsidios, incentivos fiscales y guerra fiscal entre los estados federados pudieran resolver dicha situación vía mercado. Ciertamente, esto no aconteció, lo que reinstala la necesidad de construir estrategias y definir nuevos instrumentos a la altura del desafío. El momento actual de la economía y sociedad brasileñas favorece mucho un cambio que promueva la reducción de las desigualdades regionales en el país.

Brasil, hoy, vive un momento especialísimo en el escenario mundial. Siendo un país integrado a la circulación mundial de bienes y servicios, compone el pequeño grupo de países que crece a un ritmo significativo (especialmente, después de la crisis internacional deflagrada en septiembre de 2008), diversificando el destino de sus exportaciones (reduciendo la dependencia del destino EEUU), y construyendo una estrategia de aproximación más efectiva con América del Sur y África.

El país ya tiene una matriz energética limpia, proyectando hacia el futuro una posición internacional muy ventajosa, especialmente con el descubrimiento de las reservas de petróleo en el pre-sal<sup>6</sup>; también se inicia un proceso de tipificación de recursos minerales, y se refuerzan los estudios para el conocimiento y exploración de la biodiversidad amazónica y de su disponibilidad en aguas.

Gran parte de esas tendencias, proyecta un país con oportunidades económicas también fuera del eje Río-Sao Paulo. Las inversiones en curso en el mercado del petróleo y gas, industria naval, siderurgia, papel, celulosa y soja se realizan, en un porcentaje importante, en la región Nordeste y Centro-Oeste; la construcción de hidroeléctricas se produce en el Norte del país, y las exploraciones del pre-sal alcanzan una parte importante del territorio nacional. Además de eso, el país amplió el número de Universidades

<sup>5</sup> Ver a modo de ejemplo Quah (1996).

<sup>6</sup> Formación geológica submarina donde parecen acumularse enormes reservas de petróleo y gas natural.

Federales públicas e instituyó un gran número de Institutos Tecnológicos Federales, ampliando también el incentivo para cursos profesionalizantes de nivel medio, en una asociación entre Unión, estados y municipios. La ocupación territorial dada por la expansión de Universidades e Institutos Federales construye un mapa que muestra una relativa descentralización de las capacidades productivas del país. A modo de ejemplo, EMBRAPA (Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria), creada en 2007, es responsable en gran medida, por el avance tecnológico de la agricultura brasileña; y SIBRATEC (Sistema Brasileño de Tecnología), operado por la FINEP (Financiadora de Estudios y Proyectos), promueve el acercamiento entre la comunidad científica/tecnológica y las empresas, actuando en tres niveles: promoción de la innovación, extensión tecnológica y servicios tecnológicos. Es un sistema nuevo, pero muestra avances hacia prácticas innovativas.

Brasil también detenta una estructura de bancos públicos, con capacidad para financiar la producción de largo plazo, capitaneada por el BNDES -Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social-, y compuesta también por el Banco de Brasil, la Caja Económica Federal, BASA -Banco de Amazonia-, BNB -Banco del Nordeste de Brasil-, y BRDE -Banco Regional de Desarrollo del Extremo Sur-.

Frente a este cuadro real y efectivo, ¿cuáles son las posibilidades concretas del país de echar mano sobre estas condiciones, para el establecimiento de un plan de largo plazo que conduzca a la reducción de las desigualdades regionales en Brasil?

Para contribuir con la respuesta a esta pregunta, IPEA, en el ámbito de la Dirección de Estudios y Políticas Regionales, Urbanas y Ambientales -DIRUR-, desarrolla un proyecto titulado: “Estrategias de desarrollo regional, políticas públicas negociadas y nuevas institucionalidades”<sup>7</sup>. Este proyecto parte del supuesto de que el momento es único para la reversión de desigualdades regionales, mediante un conjunto de acciones cuyo eje central es el fortalecimiento de las estructuras productivas regionales.

La base de este argumento surge del pensamiento de Celso Furtado, para quien el subdesarrollo es producto del propio desarrollo de capital en ciertas circunstancias, y que presenta como características centrales la heterogeneidad estructural, la ausencia de un núcleo innovador -como tuvieron los desarrollados-, y una incapacidad de diversificación productiva, cuya razón principal es la histórica vulnerabilidad externa, que fue el sello distintivo del proceso de sustitución de importaciones en Brasil, en el cual cada etapa de crecimiento era frenada por la incapacidad de financiar otra nueva etapa. Estas características poseen importantes implicaciones para la formación de los mercados de trabajo, y también, determina un patrón desigual de distribución del ingreso. La “buena nueva” del escenario brasileño puede llegar a ser la reversión de esta situación.

Para presentar y desarrollar nuestra propuesta, este artículo está estructurado en cuatro secciones además de esta introducción. En la primera parte, detallamos mejor el actual cuadro de la economía y sociedad brasileñas. En la segunda sección presentamos una propuesta de largo plazo. En la tercera sección mostramos la cuestión institucional como una dificultad a la implementación de nuestra propuesta. Finalmente, elaboramos nuestras consideraciones finales.

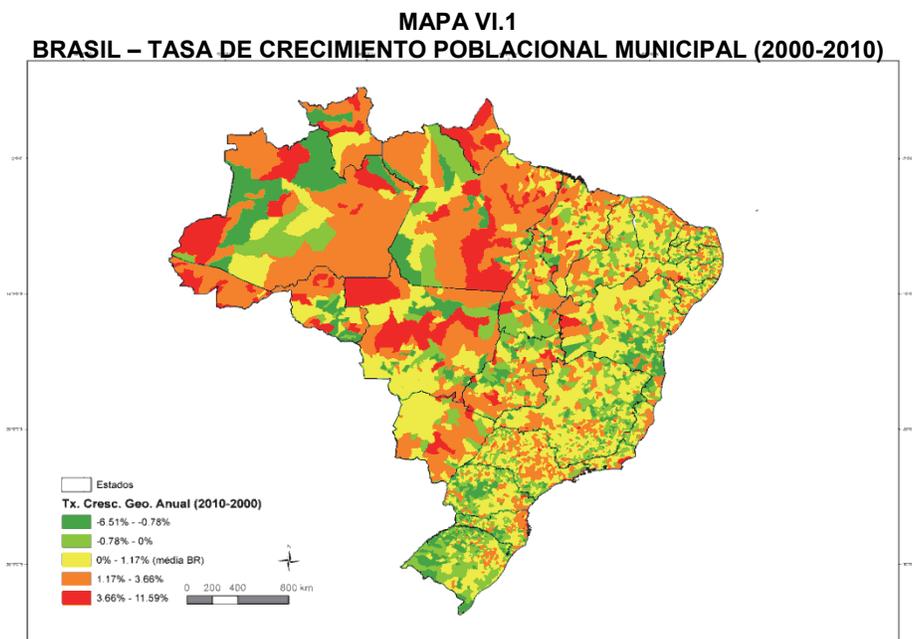
## **B. Evolución reciente de la economía brasileña**

El objetivo de esta sección es describir la evolución de la economía brasileña en los años recientes, con énfasis sobre el desempeño regional. Brasil es una federación con 26 estados más un Distrito Federal, 5567 municipios, el cual a partir de la Constitución de 1988 pasa a tener estatus de ente federado. El país también está dividido en 5 grandes macro regiones geográficas: Norte, Nordeste, Sur y Sudeste. Según el último censo en 2010, Brasil cuenta con 190,7 millones de habitantes. La tasa media de crecimiento poblacional, debido a la caída de la tasa de natalidad, se situó en un 1,7% acumulativo anual en el periodo 2000-2010. Cuando observamos la distribución de la población, vemos que la región Sudeste concentra gran parte de la población

<sup>7</sup> Este proyecto involucra un conjunto de investigadores que buscan identificar, a partir de proyectos de inversiones en curso en el país, las posibilidades de fortalecimiento de las estructuras productivas localizadas en regiones más empobrecidas como las regiones Norte y Nordeste. Para mayor detalle ver: Carleial y Cruz (2010).

con un 42,12% en 2010, la región Nordeste, por otra parte, contaba el mismo año con un 28% de la población. Sin embargo, las desigualdades pasan a ser más notorias, al comparar el total de pobreza extrema<sup>8</sup>, dado que la región Nordeste concentraba más del 66% del total de esa pobreza, en 2008.

El mapa VI.1, a continuación presentado, muestra la evolución de las tasas de crecimiento de los municipios, clasificándolos en 4 categorías, la primera: municipios que crecieron muy por encima de la media nacional; la segunda: municipios con tasas de crecimiento próximas a la media nacional, pero aún arriba; la tercera: municipios bajo la media nacional; y una cuarta: municipios con significativas tasas negativas de crecimiento poblacional<sup>9</sup>.



Los datos del censo reflejan, de cierta manera, una dinámica económica de municipios y regiones, reflejando también el movimiento migratorio en el país. No obstante, la distribución de las actividades económicas es aún más concentrada que la población.

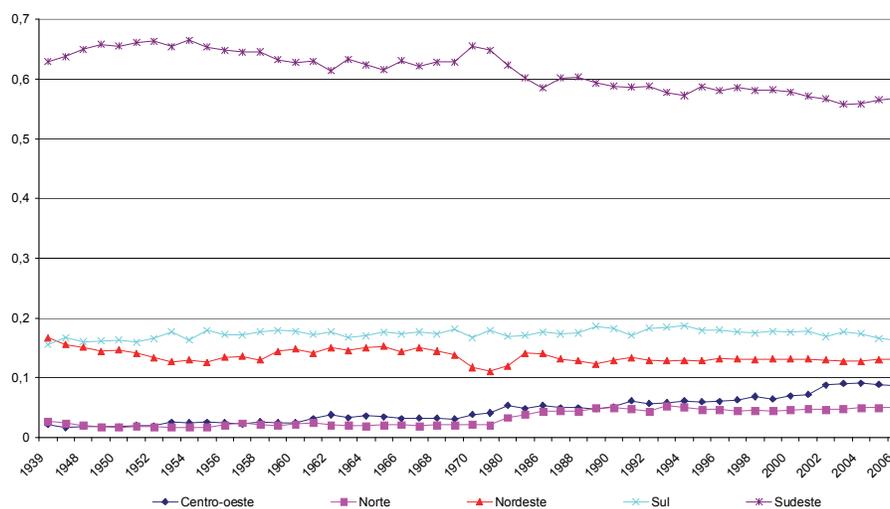
Cabe señalar que, a pesar de varios años de política regional, la participación del Nordeste en el PIB del país se ha mantenido constante en torno a un 13%. Este hecho puede ser ilustrado de mejor manera al comparar los PIB per cápita de las regiones. Obsérvese que la línea roja que representa la región Nordeste, es prácticamente estable desde los años cuarenta del siglo pasado hasta hoy.

<sup>8</sup> La pobreza extrema es definida como una línea de pobreza única para el país, un  $\frac{1}{4}$  de salario mínimo per cápita, cuyo valor en febrero de 2011 está en torno a 320 dólares americanos. Ciertamente, existen críticas a este razonamiento, en especial por no considerar el nivel de precios diferenciado entre las regiones. Para más detalles, ver IPEA (2010) b Comunicado de IPEA No. 58.

<sup>9</sup> La distribución de la población aún se concentra en el litoral, y según un estudio reciente de IPEA (2010) c Comunicado 68, los municipios costeros vienen presentando una tasa de crecimiento por encima de la media nacional. También las regiones dinámicas de la frontera agrícola del Centro Oeste han mostrado un significativo crecimiento poblacional. Es interesante también notar que considerando la definición oficial de Amazonia Legal, que engloba municipios de los estados del Norte, Nordeste y Centro Oeste, hoy esa región tendría 23 millones de habitantes, y una tasa de crecimiento poblacional por encima de la media nacional. Si tomáramos, por ejemplo, la región Nordeste, que en 2000 era mayor en términos de población que Amazonia legal, este proceso se revierte en 2010 con el semiárido quedándose con 22 millones, y una tasa media de crecimiento poblacional por debajo de la nacional.

**GRÁFICO VI.1**  
**PARTICIPACIÓN DEL PIB REGIONAL EN EL PIB BRASILEÑO**

Participação do PIB regional no PIB Brasileiro



Fuente: IBGE. Elaboración IPEA.

Abajo, el cuadro VI.1 muestra la evolución de la estructura productiva brasileña, en especial en lo que se refiere al PIB industrial y agropecuario. Es claramente notorio que el Sudeste pierde participación en el PIB industrial en favor de las demás regiones. En 1970, casi un 80% del PIB industrial estaba concentrado en esta región, y ya en 2007, esta participación cae a un 60%. Todas las otras regiones se benefician con ganancias relativas respecto a su participación en el PIB industrial. En cuanto al PIB agropecuario, los datos reflejan lo dinámico de las áreas de frontera agrícola en el Norte y en especial en el Centro Oeste, que amplían sus participaciones en el PIB agropecuario. El Nordeste y el Sudeste, sin embargo, pierden participación en el PIB agropecuario.

Es interesante observar que este proceso de relativa desconcentración de la actividad productiva en el país alteró la estructura productiva del país, aunque esta se mantenga fuertemente concentrada en algunas áreas, especialmente de la región Sudeste, como vimos previamente.

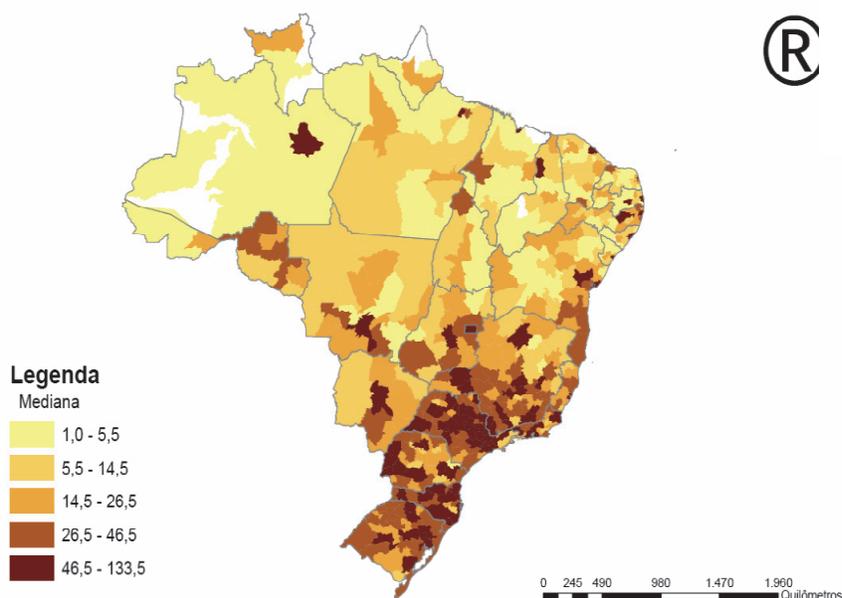
**CUADRO VI.1**  
**DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO**  
**EN LAS MACRO REGIONES BRASILEÑAS**

Regiones	% PIB Industrial		% PIB Agropecuario	
	1970	2007	1970	2007
CO	0,9	5	7,4	16,5
N	1,1	5,5	7,4	16,5
NE	7	11,6	20,9	18,7
S	12	17,7	26,6	33,4
SE	79,1	60,2	34,2	29,3

Fuente: IBGE en IPEADATA.

Otro indicador importante es la diversificación de la estructura productiva, en especial la diversificación de la producción industrial. Nuevamente, la concentración de las actividades es patente con el diferencial en las estructuras productivas de las regiones. Los mapas VI.2 y VI.3 presentan el número de sectores de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE) de 4 dígitos hasta la mediana del empleo, así, cuanto mayor sea el número de sectores, más diversificada será la región. Se utilizó el método de cuantiles para clasificar las micro regiones y, mientras más oscuro sea el color otorgado al territorio, mayor el número de sectores presentes en la micro región.

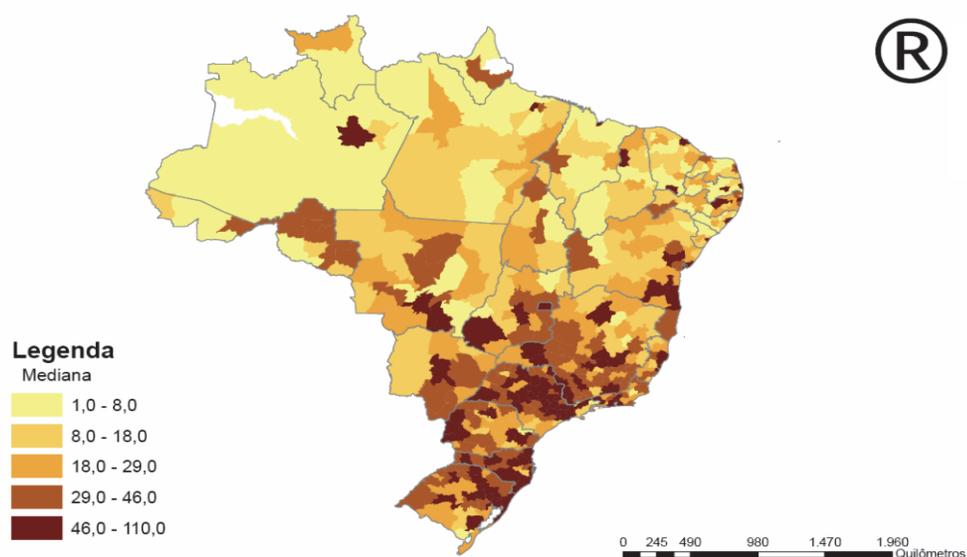
**MAPA VI.2**  
**MEDIANA DEL NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS DEFINIDOS POR CNAE EN EL AÑO 1997**



Fuente: RAIS /MTE. Elaboración IPEA.

Se destaca, en primer lugar, la concentración en Sao Paulo de una industria más diversificada, así como en la región Sur del país. En el Nordeste, las capitales se destacan como fuente de diversificación, mas la evolución entre 1997 y 2007, indica una pequeña relocalización o ampliación de la diversificación en dirección al Centro Oeste, el sur de Bahía y Santa Catarina.

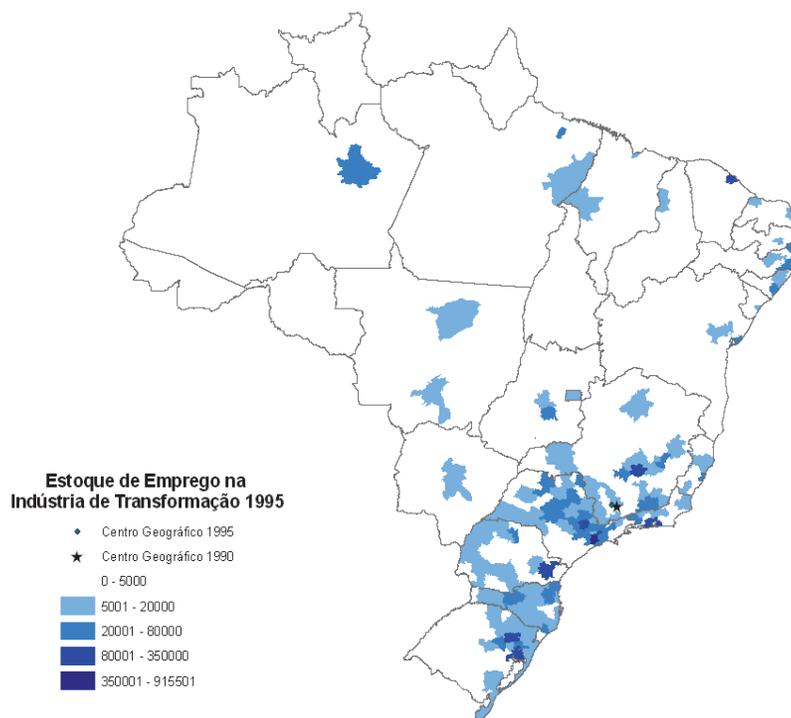
**MAPA VI.3**  
**MEDIANA DEL NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS DEFINIDOS POR CNAE EN EL AÑO 2007**



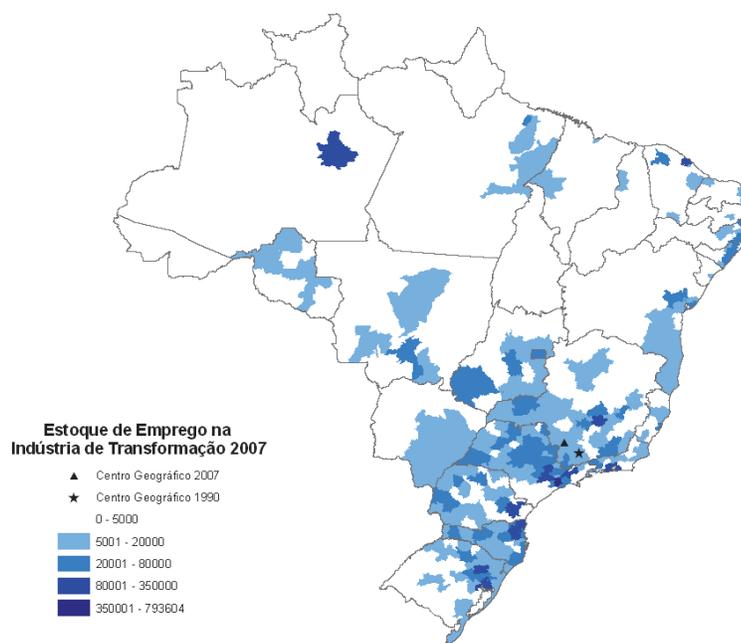
Fuente: RAIS /MTE. Elaboración IPEA.

No obstante, Cruz y Santos (2009) estudian la dinámica del empleo industrial a través de los datos de la Relación Anual de Informaciones Sociales, RAIS, entre 1990 y 2007 y también encuentran una pequeña desconcentración de la producción en dirección al Centro Oeste, Paraná y Santa Catarina. Los mapas 4 y 5 muestran esta evolución del empleo para las micro regiones, manteniéndose fijas las clases de empleo. La dinámica de la diversificación industrial también refleja el crecimiento regional del empleo, pero aún son necesarios nuevos estudios para verificar el impacto de los cambios en las estructuras productivas de las regiones; no obstante, hay una pequeña desconcentración de la producción industrial. Un indicador simple de esta desconcentración es el desplazamiento del centro geográfico. En los mapas 4 y 5, el centro geográfico de 1990 indica un desplazamiento en la dirección noroeste.

**MAPA VI.4**  
**BRASIL. STOCK DE EMPLEO EN LA INDUSTRIA DE TRANSFORMACIÓN, 1995**



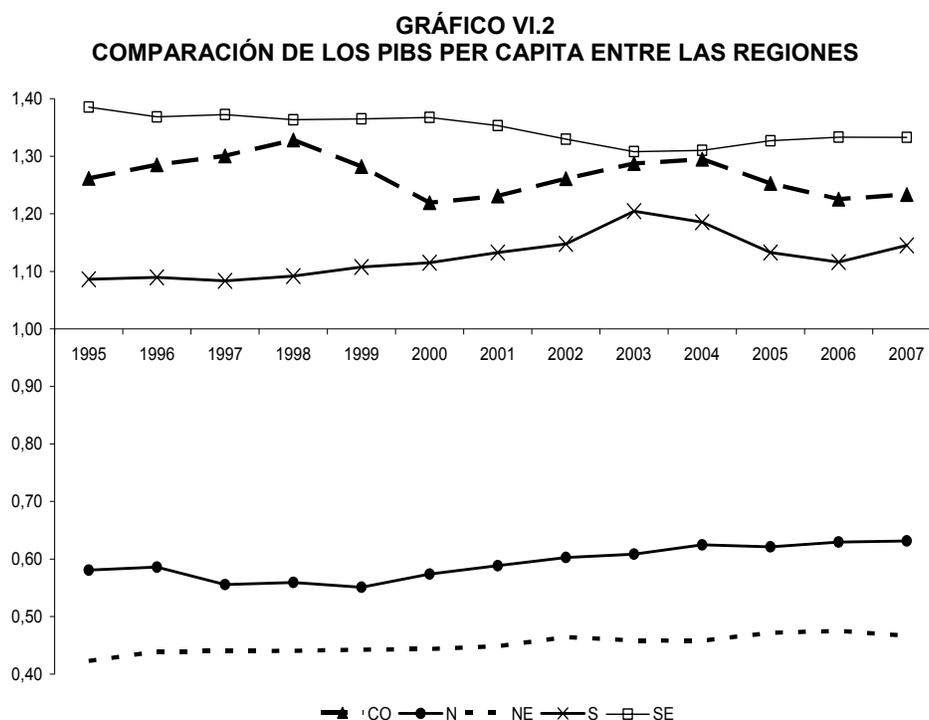
**MAPA VI.5**  
**BRASIL. STOCK DE EMPLEO EN LA INDUSTRIA DE TRANSFORMACIÓN, 2007**



Fuente: Mapas 4 y 5. RAIS/MTE. Elaboración propia.

Esta desconcentración limitada de la industria ha producido cambios menores en el cuadro de las desigualdades regionales brasileñas. Veamos. El gráfico VI.2 presenta la evolución relativa de los PIBs per cápita de las macro regiones en los años recientes en relación a la media nacional. Así, en el eje de las abscisas está representado el PIB per cápita nacional normalizado en 1. Observe que tres macro regiones están por encima de la media nacional: Sudeste, Sur y Centro-Oeste; mientras Norte y Nordeste están bien abajo de la media nacional. El Nordeste, por ejemplo, en 2008, presentaba un PIB per cápita en torno a un 40% respecto a la media nacional. No obstante, es posible observar un proceso de convergencia todavía muy lento, con una tendencia aún muy pequeña de crecimiento de los PIBs per cápita para las regiones más pobres, como se ha mencionado anteriormente.

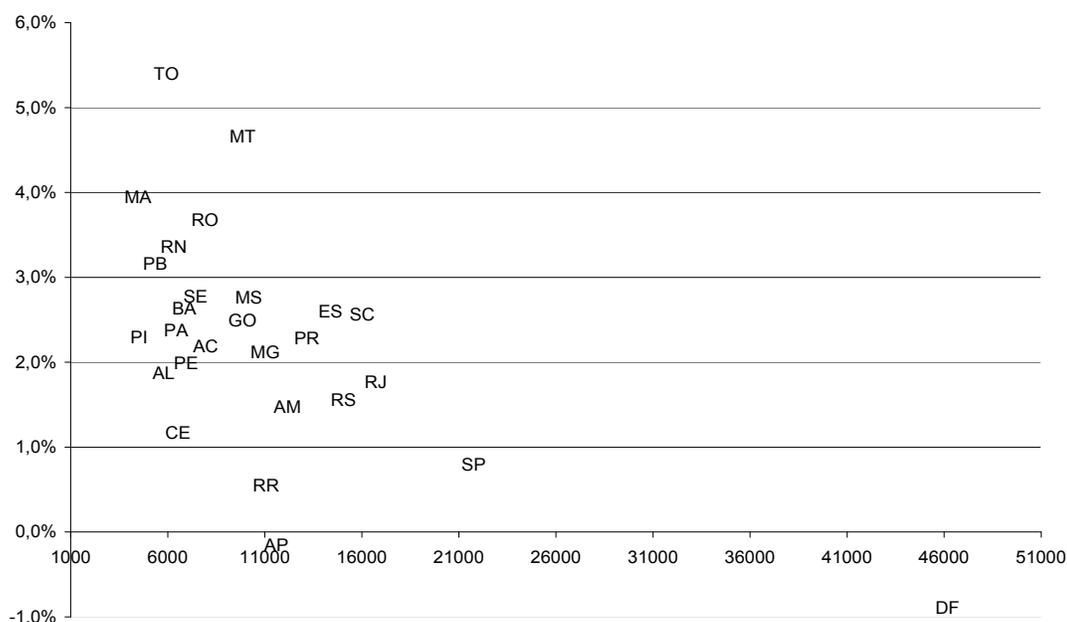
El gráfico VI.3, por su parte, presenta el proceso de convergencia de los estados; en el eje vertical están representadas las tasas medias de crecimiento del PIB per cápita, y en el eje horizontal están los niveles de PIBs per cápita. De esta forma, la inclinación negativa revela este proceso de convergencia, pues los estados más pobres tienden a crecer más rápidamente que los estados más ricos.



Fuente: IBGE/ Cuentas regionales. Elaboración IPEA.

A pesar de este proceso de incremento del PIB, con crecimiento más rápido de las regiones más pobres, por ejemplo, el Nordeste en 1995 representaba sólo un 42% del PIB nacional, y al final de la década aquí analizada pasa para un 47%; es decir, el proceso de convergencia aún parece bastante lento. Considerando el límite de 75% de la media nacional, definido por la Unión Europea para que las regiones ya no sean foco de políticas regionales, el PIB per cápita de la economía del nordeste sólo alcanzaría este valor en 2073, si el país mantuviera las actuales medias de crecimiento dadas entre 1995 y 2008. De este modo, serían aún necesarias dos a tres generaciones para que la economía alcanzase un nivel del 75% de la media nacional. A pesar de la situación actual de la economía con crecimiento, el proceso de convergencia es bastante lento y muestra la magnitud del desafío planteado para la política regional en Brasil.

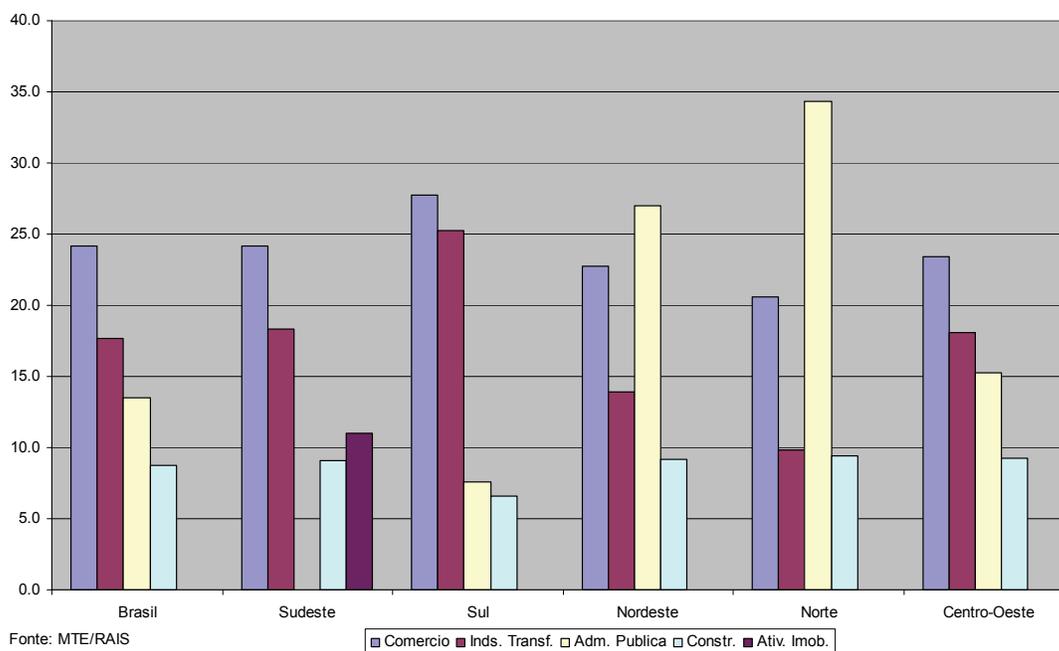
**GRÁFICO VI.3**  
**NIVEL DEL PIB Y TASA DE CRECIMIENTO MEDIO ENTRE 1995 Y 2008**  
**DE LOS ESTADOS BRASILEÑOS**



Fuente: IBGE/ Cuentas regionales. Elaboración IPEA.

Con las recientes políticas de transferencia de renta, el incremento del valor real del salario mínimo, el aumento de acceso a crédito, y la ampliación de la formalización de los trabajadores, los ingresos medios de la región nordeste han crecido significativamente por encima de la media nacional entre 2004 y 2009, una vez que el ingreso real en esta región creció a tasa próxima a un 5%. Unido a este proceso de crecimiento del ingreso real de los trabajadores, se observa la ampliación del empleo y el crecimiento de la formalización, es decir, de trabajadores cubiertos por el sistema de seguridad social. En 2001, cerca del 45% de los trabajadores tenían cobertura formal de seguridad social; en 2009, este porcentaje llega a casi un 56% de los trabajadores, en un periodo de fuerte expansión del empleo formal. Este hecho ocurre en todas regiones. No obstante en este crecimiento, se evidencia nuevamente la diferencia entre estructuras productivas de las regiones. El gráfico VI.4 presenta los 4 sectores responsables por la mayor participación porcentual en la creación de empleos entre 2003 y 2008; se distingue claramente que la administración pública es un sector destacado, apareciendo como relevante en todas las regiones con excepción de la región Sudeste. En las regiones Norte y Nordeste, son el comercio y administración pública los sectores que más contribuyeron para la creación de empleos. Aunque estas regiones tengan carencias explícitas principalmente en educación y salud, es bastante relevante observar la diferencia en la composición del empleo generado. En el Sur y en el Sudeste la industria de transformación es responsable por un 25% y un 18% del total del empleo generado en el periodo. En el Norte y Nordeste, el porcentaje queda bajo de 10 y 15%, respectivamente. Otro punto relevante en la creación de empleos formales es la ampliación del comercio y de la construcción civil, reflejo de la expansión de consumo y adquisición de inmuebles debido a la incorporación de nuevos segmentos a la clase media brasileña en años recientes.

**GRÁFICO VI.4**  
**BRASIL. SECTORES DE ACTIVIDAD ECONÓMICA CON MAYOR PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN LA VARIACIÓN DEL EMPLEO FORMAL ENTRE 2003 Y 2008 POR MACRO REGIÓN**



Fuente: MTE/ RAIS.

Otra evidencia relevante para el análisis del mercado de trabajo de Brasil, es la ampliación del promedio de años estudios, siendo esta expansión aún más relevante para las regiones más pobres. El Cuadro VI.2 destaca la evolución promedio de años de estudio para los brasileños con 15 años o más. Aunque el Norte y el Nordeste sigan siendo las regiones con el menor promedio de años de estudio, esas regiones siguen la tendencia de crecimiento de los años de estudio en Brasil durante las décadas del 90 y 2000, también reflejo de políticas de universalización de la enseñanza básica. Pese a estos datos, el promedio nacional es aún bastante bajo comparado internacionalmente, siendo un objetivo a futuro el extenderlo<sup>10</sup>.

Como consecuencia de este proceso de ampliación de escolaridad, los trabajadores ocupados también reflejan dicha tendencia. En 2001, sólo un 31% de los ocupados tenían más de 11 años de estudios. Ya en 2009, esta cifra alcanza un 46% del total de trabajadores, con una fuerte caída en el empleo de trabajadores menos calificados, en especial en la franja de 0 a 3 años de estudios.

<sup>10</sup> En términos de calidad, es aún más complejo, considerando los acontecimientos de los últimos años, en donde el país ha sido ranqueado entre los peores de América Latina en mediciones internacionales comparativas.

**CUADRO VI.2**  
**PROMEDIO DE AÑOS DE ESTUDIOS DE INSTRUCCIÓN FORMAL,**  
**SEGÚN CATEGORÍAS SELECCIONADAS. BRASIL Y MACRO REGIONES – 1992 A 2008**

categorias	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	15 años o más														
Brasil	5,2	5,3	5,5	5,7	5,8	5,9	6,1	6,4	6,5	6,7	6,8	7,0	7,1	7,3	7,4
Norte	5,4	5,3	5,5	5,6	5,7	5,8	6,1	6,3	6,5	6,6	6,3	6,5	6,7	6,8	7,0
Nordeste	3,8	4,0	4,1	4,3	4,3	4,5	4,6	4,9	5,1	5,3	5,5	5,6	5,8	6,0	6,2
Sudeste	5,9	6,0	6,2	6,4	6,5	6,7	6,8	7,1	7,2	7,4	7,5	7,6	7,8	8,0	8,1
Sur	5,6	5,7	5,9	6,1	6,2	6,3	6,5	6,8	7,0	7,2	7,3	7,4	7,6	7,6	7,8
Centro-oeste	5,4	5,5	5,7	5,8	6,0	6,2	6,2	6,5	6,8	6,9	7,1	7,2	7,4	7,5	7,7

Fuente: Micro datos de la PNAD (IBGE). Elaboración: IPEA/ DISOC/ NINSOC – Núcleo de Gestión de Informaciones Sociales. Nota: 1. La PNAD no se llevó a cabo en 1994 y 2000. 2. La raza negra está compuesta de negros y pardos. 3. A partir de 2004, la PNAD incluye la población rural de Rondonia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará y Amapá.

Además del cuadro general aquí presentado, es importante destacar la importante reanudación de inversiones en Brasil, especialmente a través del llamado Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC en sus versiones 1 y 2). Hay una ampliación de las inversiones públicas, y en especial, se observa en cierta medida desconcentración regional de las inversiones. Tal hecho puede ser observado, por ejemplo, a través de los desembolsos del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, BNDES, que aumenta dichos desembolsos en 45 mil millones de reales en 2009, un aumento de casi 50% en relación a los periodos anteriores. Cuando se compara la distribución regional, se nota que las regiones menos desarrolladas del Norte y Nordeste prácticamente duplicaron su participación en los desembolsos. La construcción de refinerías e inversiones vinculadas a la cadena de petróleo y gas, abren una ventana de oportunidades para nuevos emprendimientos, que pueden alterar la estructura productiva de estas regiones a través de inversiones que complementen dicha cadena de producción.

Asociado a este proceso de inversiones, distribuidas más bien en términos regionales, está en curso la creación de una red de Escuelas Federales (IFets) y la descentralización de Universidades Federales, que además de capacitar mano de obra en diversas regiones, podrá auxiliar a las empresas en la elaboración de nuevos productos y en procesos de innovación.

Finalmente, el gobierno federal creó una política denominada “Territorio de Ciudadanía”, la cual coordina la acción de diversos ministerios federales en territorios de baja dinámica económica. Existe participación popular en la definición de las políticas y una convergencia de la acción estatal, y esta experiencia, en territorios más pobres, puede ser una de las plataformas para pensar en la estrategia de desarrollo regional aquí propuesta.

En resumen, puede afirmarse que la economía brasileña viene pasando por un momento especialmente favorable, considerando que ha combinado crecimiento económico, estabilidad de precios, ampliación de las inversiones, aumento del mercado interno y mejoras en el patrón educativo.

Todos estos aspectos positivos de la economía necesitan ser tomados como base para una nueva forma de pensar el desarrollo regional en el país. Tal estrategia de desarrollo regional es detallada en las secciones siguientes.

### **C. El marco conceptual de este análisis**

La idea central que guía este análisis, es la interpretación clásica desarrollada por Celso Furtado. Se trata de una propuesta general que captura la tendencia: progreso técnico - acumulación de capital - crecimiento de la renta en la esfera mundial, constituyendo las facetas del desarrollo y subdesarrollo.

En este sentido, el subdesarrollo según Furtado es una especificidad de una determinada sociedad producto del propio desarrollo capitalista<sup>11</sup>. Por lo tanto, no constituye una etapa del proceso de desarrollo; es decir, el subdesarrollado no alcanza la condición de desarrollado necesariamente. Así, la condición de subdesarrollo puede persistir, profundizarse y ser irreversible, si no fueran implementadas las medidas y políticas necesarias para su reversión. En ese sentido, aunque deseable, el desarrollo no necesariamente será alcanzado por todos los países<sup>12</sup>.

El punto de partida teórico de esta contribución, es el cuestionamiento a la teoría de las ventajas comparativas ricardianas, su negación, y la proposición de que los países del continente latinoamericano necesitaban instituir un periodo de sustitución de importaciones que internalizase en el país la industria, y alterase la correlación de fuerzas entre desarrollados y subdesarrollados (exportando máquinas y equipamientos los primeros, a cambio de los productos primarios de los segundos). Luego, el subdesarrollo era engendrado por el propio movimiento de acumulación de capital a nivel mundial, condición que era reiterada permanentemente. Como argumenta Oliveira (2003; 112) “el nexo externo era no sólo el núcleo de producción del subdesarrollo, sino también el de su reproducción”.

Se estableció, en nuestra opinión, el desafío que enfrentan las sociedades colonizadas: tener un proyecto propio en un mundo ya dominado económicamente por empresas grandes, y poblado por sociedades ya más igualitarias. De hecho, esta cuestión sigue estando en la agenda de gran parte del mundo en desarrollo, especialmente para América Latina y Brasil.

Inicialmente, fue la inserción de las economías periféricas al mercado internacional en la condición de economías exportadoras de productos primarios, que les confirió la condición de periferia de un centro en donde se encuentra la capacidad de constituir un núcleo autónomo de inversiones e incorporar progreso técnico<sup>13</sup> con efectos sobre la acumulación, el incremento de la renta y la generación de puestos de trabajo. De esta forma, las economías periféricas construyen una estructura productiva vuelta hacia el exterior, desarticulada de su estructura de consumo, cuyos ajustes se hacen crecientemente por la importación de productos cada vez más sofisticados para los poseedores de los ingresos de exportación (Tavares, 2000; Marini, 2000).

La clara consecuencia de la constitución de mercados de trabajo, fue la tendencia permanente al subempleo estructural, causado por la heterogeneidad estructural (Pinto, 2000), generando una insuficiencia dinámica en el ritmo de acumulación, comparada con la suficiencia dinámica de los países centrales. Asimismo, ocurre también un lento incremento de la renta per cápita, y la incapacidad del crecimiento sectorial de absorber la fuerza de trabajo también disponible. Ese es el núcleo esencial de la interpretación centro-periferia que va a influir los análisis posteriores.

El anclaje de las ideas de Furtado en la CEPAL, y su asociación al pensamiento de Prebisch, otorgaron la base conceptual y analítica para el desarrollo de investigaciones sobre América Latina. Según Bielschoowsky (2010), para Prebisch la principal tendencia perversa que atravesaba América Latina era el desequilibrio estructural de la balanza de pagos, y aun aceptando tal característica, la mayor contribución analítica de Furtado fue apuntar a la tendencia de preservación del subempleo y de la mala distribución de renta.

Considera también el autor que “el esquema analítico de Prebisch y Furtado es un análisis histórico estructural de las persistentes heterogeneidades productivas y la insuficiencia en la diversificación de la estructura productiva, y es también un análisis de las consecuencias de esas dos características en el crecimiento, empleo y en la distribución de renta, que deben ser tomadas como referencias sustantivas para formular e instrumentar agendas de reforma y desarrollo” (p.186).

<sup>11</sup> La trayectoria de Celso Furtado se inaugura con su tesis de doctorado en París, y prosigue a lo largo de los años en CEPAL, continuando presente en los trabajos que son desarrollados en esa perspectiva.

<sup>12</sup> La contribución de Celso Furtado desautoriza la interpretación concebida en el seno marxista, por Stalin, de etapas del desarrollo; desautoriza también la interpretación de desarrollo desigual y combinado. FURTADO, C. (2000), entre otros.

<sup>13</sup> Ciertamente cuando se habla de desarrollo / subdesarrollo en este artículo, el punto de referencia es la revolución industrial encabezado por Inglaterra.

Este artículo asume entonces, que todavía están vigentes en América Latina y en Brasil las principales tendencias apuntadas por Celso Furtado.

La asunción de este supuesto se anuncia al inicio del artículo, el cual evidencia la reducción de la diversificación en la estructura productiva brasileña en años posteriores a los noventa. Esta hipótesis en nada disminuye la relevancia del momento actual de crecimiento de las inversiones, del producto y empleo en el país, sólo lo evalúa en la perspectiva de Prebisch y Furtado, calificando mejor el desafío planteado para el desarrollo brasileño de largo plazo<sup>14</sup>. En este sentido, es cada vez más necesario asociar historia y teoría para fundamentar la política pública.

## D. Una propuesta

El cuadro actual de la economía y sociedad brasileña presentado en la sección dos de este artículo, ofrece una oportunidad única para la reversión de las desigualdades regionales brasileñas. Es así que, consideramos que este es el momento y lugar del desarrollo regional brasileño.

El conjunto de inversiones previstas en diferentes sectores de actividad económica, con énfasis en el petróleo y gas, construcción civil, saneamiento, papel y celulosa, energía, alimentos y bebidas, y automotriz, por ejemplo, permiten que se estructure una estrategia de desarrollo regional que ordene el conjunto de las inversiones, los incentivos fiscales y los fondos constitucionales vigentes en el país, o sea, que se establezca una estrategia de desarrollo regional en el largo plazo.

Esta estrategia necesita superar el clásico camino de identificar vocaciones regionales, transformarlas en potencialidades y disputar las transferencias de ingresos efectuadas por el Gobierno Federal<sup>15</sup>. O sea, el trinomio vocaciones + potencialidades + redistribución necesita ser superado por una estrategia que busque alterar las estructuras productivas regionales, especialmente las de las regiones más empobrecidas como el Norte y Nordeste brasileños. Esta proposición reconoce que sólo superando las ventajas comparativas es posible promover el desarrollo. En ese sentido, el desarrollo exige que hagamos elecciones, y enfrentemos desafíos y conflictos.

El foco central de la propuesta y cambio en las estructuras productivas más empobrecidas, se da a través de cinco pasos:

### **1. Condensación de las estructuras productivas regionales a través de la complementación de las inversiones en curso, llenando eslabones faltantes de las cadenas productivas**

Aquí son muchas las posibilidades, especialmente en la cadena de petróleo y gas, la cual permite la producción de fertilizantes, la ampliación de la industria metal-mecánica y el aumento de la productividad agrícola. Es importante considerar que en el Plan Estratégico de la Petrobrás 2020, según informaciones previas a la crisis de 2008, constaban inversiones de 107,3 mil millones hasta 2012, con localización territorial definida, en el cual el Nordeste se beneficiaba fuertemente, con una participación del 16,3% en este total, bastante por encima de la participación de esta región en el Valor de Transformación Industrial con un 9,2% del total brasileño.

Para esa región, además de la Refinería Abreu y Lima, en Ipojuca, en el puerto de Suape, en Pernambuco, serán construidas una refinería en Ceará y otra en Bacabeiras, en Maranhão, tres estados de la región Nordeste. Como es sabido, la cadena productiva del petróleo y gas, incluyendo prospección,

<sup>14</sup> Niemeyer Almeida Filho (2006) analiza el desarrollo brasileño a la luz de la teoría de dependencia, inclusive en el periodo reciente dominado por los movimientos de financiarización y globalización, y concluye afirmando la plena vigencia de la dependencia en los países periféricos, como Brasil; Bielschoowsky, en el artículo ya citado, concluye afirmando la vigencia de la interpretación furtadiana para el Brasil actual. Estas son pruebas sobre la pertinencia del enfoque adoptado aquí.

<sup>15</sup> Teóricamente, se puede argumentar que el concepto de ventajas comparativas justificaría la idea de potencialidades o vocaciones naturales de una región. Una gama creciente de estudios por otro lado, han demostrado la importancia de los rendimientos crecientes a escala y competencia imperfecta, que guían la nueva geografía económica, dando la oportunidad de buscar políticas más amplias para el desarrollo regional.

explotación y distribución ya viene estimulando la producción de navíos-sonda, petroleros, plataformas y embarcaciones de apoyo y, por lo tanto, reactivando la industria naval brasileña. Pero esas inversiones tienen el poder de estimular una larga cadena de proveedores de bienes y servicios. O sea, sólo atender la demanda de ese sector permitiría estructurar una cadena productiva, pero no sólo eso; esas inversiones permitirían también la complementación productiva, a partir de la refinería, con la producción de fertilizantes, pues el NE posee los insumos básicos necesarios para también estimular la metal-mecánica y la agricultura en la región.

Adicionalmente, Brasil ejerce un liderazgo mundial en el desarrollo tecnológico de producción de combustible alternativo para sustituir la gasolina (etanol) y el diesel (biodiesel). Sin embargo, estudios relacionados con la sustitución de la gasolina (nafta) son escasos e inaccesibles. A través de la transformación de la nafta, son producidos los principales insumos de la industria petroquímica, el etileno y propileno. La industria de transformación de estos productos es conocida como petroquímica y es responsable por casi todos los productos sintéticos consumidos en el mundo. La obtención del etileno a través de la eliminación de una molécula de agua del etanol, iniciaría una nueva etapa de alcohol-química en Brasil. Del etileno pueden ser obtenidos más de 50 productos e intermediarios. Entre otros, pueden citarse polímeros, medicamentos, conservantes, resinas, fluidos refrigerantes, plásticos, herbicidas, etc. La complejidad tecnológica para obtención del etileno a partir del etanol reside en el desarrollo de un sistema catalítico adecuado, necesitando de inversiones. Además, es posible condensar la cadena textil, vestuario-hilado, incentivando, ampliando y capacitando los Arreglos Productivos Locales (APLs) ya instalados en la región en industrias rezagadas.

En el caso de la región Norte, atención especial merece el PIM –Polo Industrial de Manaus–, que emplea 100.000 trabajadores directos y 400000 indirectos, invirtiendo su lógica de “enclave” a una de internalización y complementación en el territorio –en el entorno de Manaus, capital del Estado de Amazonas– de las inversiones que integren la industria automotriz de dos ruedas (motos, motonetas y ciclomotos) y el sector electro-electrónico (teléfono celular, televisores en color, televisores de tela LCD, monitor de tela LCD y Compact disc)<sup>16</sup>.

## **2. Incentivo a inversiones que rompan con el patrón de renta local**

Este componente de nuestra propuesta, es reconocer que no es posible desarrollar las regiones más empobrecidas del país sin un cierto “shock” de tecnología e infraestructura. El ejemplo más importante de esto, fue la instalación del Instituto de Neurociencia, dirigido por el científico Miguel Nicolelis, en Macaiba, región metropolitana de Navidad, en el Nordeste brasileño, cuyo IDH es uno de los más bajos del país.

Esta idea fue presentada, en 2004 en Navidad, en presencia de 40 neuro-científicos de diferentes países del mundo. Además de tener impacto en la población local, en lo que a ciencia se refiere, mediante el desarrollo de su proyecto emblemático, el Instituto también cuenta con un centro de investigación que atrae a brasileños que están fuera del país, y un proyecto educativo que acoge 1000 niños de la red pública y los pone en laboratorios enseñándoles a montar robots y programar chips. Al mismo tiempo, el Instituto está construyendo un “Campus del Cerebro” de tiempo completo para 5 mil niños. Existe también el objetivo de construir un polo de desarrollo industrial, especializado en biotecnología para estudiar el bioma caatinga<sup>17</sup>, es decir, el semi-árido del nordeste<sup>18</sup>. ¿Cuántos Institutos de ese tamaño podrían albergar el Norte y el Nordeste brasileños?

De forma más modesta, proyectos de base tecnológica pueden ser “extraídos”, evaluados y seleccionados desde incubadoras y universidades de estas regiones, y los que se encuentran en una etapa de desarrollo que pueden ser lanzados al mercado, podrían ser apoyados, por ejemplo, en una asociación

<sup>16</sup> Es interesante observar que el profesor Renato Flores (FGV-RJ), en un seminario IPEA/CEPAL, recordó que Manaus es el único territorio brasileño vinculado a la matriz mundial de valores en la industria electro-electrónica

<sup>17</sup> Vegetación agreste característica del nordeste de Brasil.

<sup>18</sup> Informaciones divulgadas en una entrevista concedida por Miguel Nicolelis a la Revista “Caros Amigos” en mayo de 2008.

entre el Estado y el capital privado. Con el compromiso de FINEP -Financiadora de Estudios y Proyectos del Ministerio de Ciencia y Tecnología del Gobierno Brasileño- y el BNDES<sup>19</sup>.

### **3. Estructurar regionalmente comités representativos de las empresas, universidades, escuelas técnicas y gobierno local para el desarrollo de acciones que integren el sistema productivo a las universidades, a los IFETS y a las universidades tecnológicas federales**

Esta interacción entre sistema productivo y productores de conocimientos es un enorme desafío para el momento actual de Brasil: el país dispone de cada una de las partes, y no consigue aproximarlas y construir sinergias. Las dificultades presentes para la buena marcha de este proceso fueron discutidas en Carleial (2010) y aquí serán sólo resumidas.

En primer lugar, el sector productivo y las Universidades están “atrincheradas” cada cual en su terreno, sin capacidad de identificar puentes y medios de aproximación; en segundo lugar, la estructura productiva industrial brasileña es dominada por grandes empresas multinacionales que hacen producción y desarrollo en sus países de origen, y en Brasil hacen sólo adaptaciones de procesos y productos. El desafío es: ¿Cómo cambiar este cuadro? ¿Cuál instrumento podrá inducir a esas empresas a transferir algún conocimiento para el país que las acoge, o aún más, favorecer el desarrollo de productos y procesos en Brasil? En tercer lugar, ¿cómo transformar el sistema de evaluación de las universidades, incluyendo también el apoyo al sector productivo?

### **4. Fomentar el desarrollo del uso industrial de la biodiversidad de la Amazonía**

Este ítem habla por sí sólo. Amazonia no conoce, es decir, no tiene registro ni del cinco por ciento de su biodiversidad. El aprovechamiento industrial entonces, es un paso a ser desarrollado y que podrá, si tiene éxito, cambiar la región.

### **5. Acciones que garanticen la cohesión territorial, con énfasis en acciones específicas en el nordeste semi-árido**

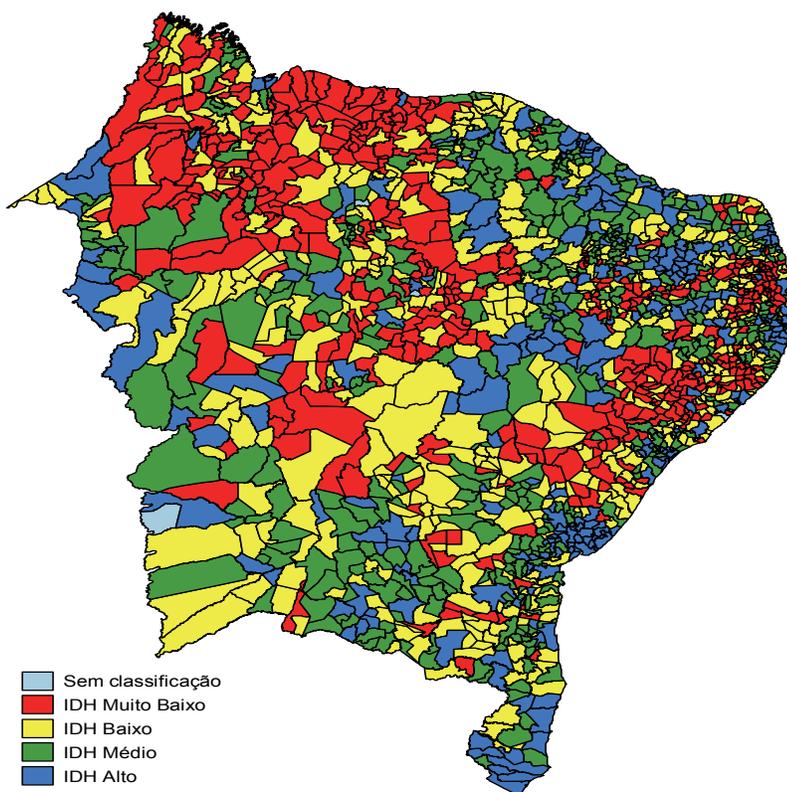
En el caso de las regiones Norte y Nordeste del país, hay municipios muy pobres situados en micro regiones estancadas, sin posibilidades de beneficio propio de un cierto dinamismo económico. En esos casos, se hace necesaria la constitución de políticas de cohesión que eviten la fragmentación territorial. En Brasil, ya hay en curso una política que podría cumplir ese rol: Los Territorios de Ciudadanía. Esos territorios fueron escogidos en función de sus indicadores sociales, y de la capacidad potencial de gobernabilidad local construida por sus propios habitantes. Esos territorios son objeto de la acción, teóricamente integrada, de 18 (dieciocho) ministerios del Gobierno brasileño. Dichas acciones podrían ser redefinidas en el ámbito de la propuesta aquí presentada, buscando imprimir también algún dinamismo económico a esos municipios.

Sin embargo, es posible establecer algunos cuestionamientos a esa política. En el mapa que se muestra a continuación, se presentan los municipios de la región Nordeste, organizados por el IDHm del año 2000.

El indicador fue ajustado para la región Nordeste, lo que significa que todos los municipios hacen referencia al desempeño dentro de la misma región, por lo tanto, es posible identificar aquellos en peor situación regional.

<sup>19</sup> Sin lugar a dudas, el financiamiento del desarrollo es un tema indispensable para el éxito de esta propuesta y exige una mejor definición.

**MAPA VI.6**  
**REGIÓN NORDESTE – MUNICIPIOS DISTRIBUIDOS SEGÚN IDHM DEL AÑO 2000**

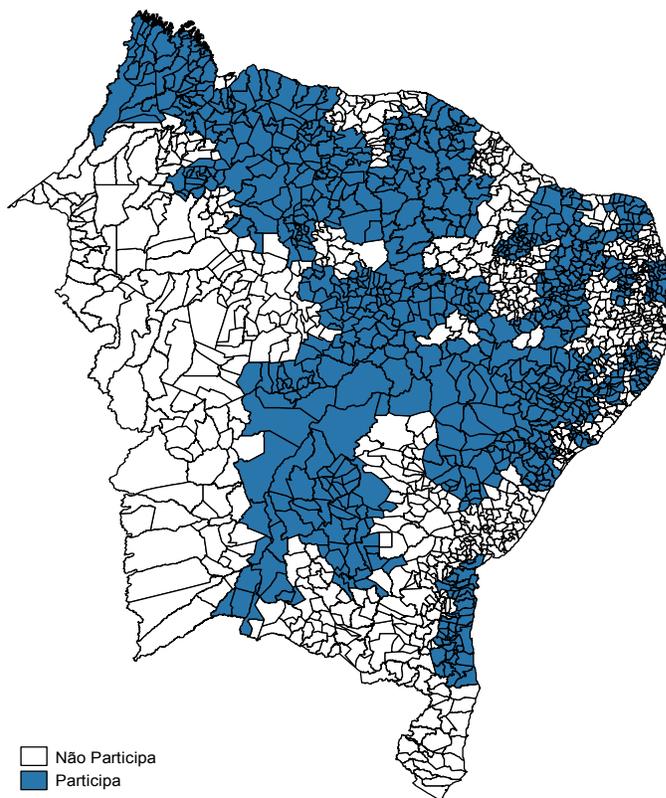


Fuente: MDS-Gobierno brasileño. Elaboración IPEA (2010) d.

Los municipios pintados en rojo y amarillo están bajo la media regional y se observan en toda la región, especialmente las porciones norte y central. El mapa VI.7, a continuación, muestra por su parte, los municipios escogidos como “territorios de ciudadanía”.

Visualmente, se observa que hay una cierta coincidencia entre los dos mapas (VI.6 y VI.7) apuntando que la concepción de la política busca atender a los municipios en peor situación regional. Sin embargo, esa coincidencia no es perfecta toda vez que los municipios que poseen un IDH en la media o por encima de la media regional fueron contemplados. Y ¿cuáles son las razones de exclusión de algunos de los más pobres? Obsérvese que menos de la mitad de los municipios nortinos son contemplados.

**MAPA VI.7**  
**DISTRIBUCIÓN DE LOS TERRITORIOS DE CIUDADANÍA DE LA REGIÓN NORDESTE**



Fuente: MDS – Gobierno brasileño. Elaboración: IPEA (2010) d.

**CUADRO VI.3**  
**DISTRIBUCIÓN DE LOS TERRITORIOS DE CIUDADANÍA EN LA REGIÓN NORDESTE**

Estado NE	Participa de TC	No Participa de TC	Total
AL	72	29	101
BA	154	262	416
CE	100	84	184
MA	188	98	286
PB	105	119	224
PE	83	102	185
PI	142	81	223
RN	112	54	166
SE	52	23	75
<b>Total</b>	<b>1008</b>	<b>852</b>	<b>1860</b>

Fuente: MDS – Gobierno brasileño. Elaboración IPEA (2010) d.

Nuestro objetivo con esta observación, fue identificar que hay una política en curso que puede, si se modifica, cumplir bien el papel de promover la cohesión e impedir la fragmentación territorial entre los municipios más pobres de la región Nordeste. Razonamiento similar puede ser desarrollado para la región Norte de Brasil. Finalmente, abordaremos un punto que nos parece central para cualquier política que intente reducir las desigualdades regionales brasileñas.

## E. La cuestión institucional

Como ya fue mencionado a lo largo de este artículo, Brasil desde hace treinta años abandonó una política nacional de desarrollo regional con coordinación nacional. Esto, bajo nuestra perspectiva, constituye el principal desafío para el éxito de la propuesta aquí presentada: ¿a quién corresponderá la coordinación de ese proceso? El esquema regional brasileño está conformado por cinco macro regiones, 26 estados, un distrito federal y 5567 municipios. De acuerdo con la Constitución Federal de 1988, la federación brasileña reconoce como entes federados los estados, los municipios y la Unión.

En este sentido, las macro regiones no poseen voz. Vale preguntarse: ¿Quién habla por la región Nordeste, o quien habla por la región Norte, las más empobrecidas del país?

Este hecho constitucional exige que la coordinación de esa política de desarrollo regional esté anclada en la Presidencia de la República.

Esta situación, en el abordaje de la temática regional en Brasil, se ha originado a lo largo de los años. Respecto a los años noventa del siglo pasado, es infructuoso afirmar que la planificación del desarrollo fue olvidada y que la agenda fue fuertemente dominada por el corto plazo, el equilibrio macroeconómico y la inserción internacional ocasionada por la apertura económica.

Así, la política de desarrollo regional coordinada nacionalmente dio lugar a la guerra fiscal, en donde cada estado federado se transformó en una especie de “vendedor itinerante”, extrayendo oportunidades de inversiones, especialmente en el capital internacional, a cambio de incentivos y exenciones fiscales.

Hoy, tenemos como principales instrumentos de acción regional los Planes Plurianuales (PPAs) y la Política Nacional de Desarrollo Regional (PNDR)<sup>20</sup>, que jerarquiza las micro regiones por niveles de renta, y busca administrar programas diferenciados por niveles de renta.

La PNDR es una política reciente, instituida por el Decreto n° 6.047, del 22 de Febrero de 2007. Tal política tiene los siguientes objetivos: a) dotar a las regiones de las condiciones necesarias de infraestructura, crédito y tecnología; b) promover la inserción social productiva de la población, la capacitación de los recursos humanos y mejoras en la calidad de vida; c) fortalecer las organizaciones socio-productivas regionales, ampliando la participación social; y d) estimular la exploración de potencialidades sub-regionales que advienen de la diversidad socio-económica, ambiental y cultural del país<sup>21</sup>.

En un trabajo reciente, el IPEA (2009) analiza la acción de la PNDR y concluye que esta aún no consigue ser una guía para el conjunto de las políticas implementadas por los ministerios federales; en la realidad, hay concentración de inversiones efectuadas por los demás ministerios, en regiones consideradas dinámicas y, por lo tanto, no prioritarias desde el ángulo de la PNDR.

Ya los PPAs constituyen instrumentos de planificación más de mediano plazo y exponen los objetivos de la administración pública federal. Sin embargo, es realizada una consolidación con el PPA de cada estado federado, diseñando así una acción regionalizada. Es necesario, sin embargo, destacar que

<sup>20</sup> La PNDR engloba algunos programas tales como: Plan Amazonia Sustentable (PAS); Plan de Desarrollo del Centro-Oeste (PDCO); Plan de Desarrollo Sustentable del Nordeste (PDNE); Plan Estratégico de Desarrollo del Semi-Árido (PDSA); y Plan de Desarrollo Integrado y Sustentable de la meso región de los Valles del Jequitinhonha y Mucuri. El Gobierno también elaboró los siguientes programas: Promoción de la Sostenibilidad de los Espacios Sub-Regionales (PROMESO); Promoción e Inserción Económica de Sub-regiones (PROMOVER); Desarrollo Integrado y Sustentable del Semi-Árido (CONVIVIR); Organización Productiva de Comunidades Pobres (PRODUCIR); Arreglos Productivos Locales (APL); y Desarrollo Social de la Franja de Frontera.

<sup>21</sup> En marzo de 2010, el Ministerio de Integración Nacional lanzó la propuesta de la segunda fase de la PNDR para el período 2011 – 2015.

aquí están incluidos grandes proyectos, muchos de ellos con impactos directos pero también indirectos sobre el territorio, dificultando una evaluación precisa de los efectos concretos sobre las regiones. Adicionalmente, en la década de noventa cuando los PPAs fueron iniciados, la tónica central que regía la acción del Gobierno Federal era el llamado equilibrio macroeconómico.

Además de esas políticas, es relevante recordar que la acción regional también posee instrumentos constitucionales: los Fondos Constitucionales de Financiación (de las regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste), y las Transferencias Constitucionales (contribución de los Fondos de Participación en la composición de las recetas de los estados y municipios).

Por otra parte, como ya hemos mencionado anteriormente, existe un conjunto amplio y diferenciado de acciones implementadas por los diferentes ministerios que actúan sobre el territorio. Sin embargo, todo esto se hace en la más absoluta falta de coordinación. El vacío de la SUDENE, aún después de su restablecimiento, y la concentración de la coordinación de políticas públicas en la Casa Civil evidencian la necesidad de una esfera de coordinación de las políticas regionales, o sea, el resurgimiento de un federalismo regional. No obstante, ¿qué institución existente podría asumir el papel de coordinación para la acción regional en esta etapa de nuestro desarrollo? ¿Los consejos deliberativos de las instituciones regionales asociadas a bancos públicos que operan en la región? El hecho concreto es entonces que no tenemos una política nacional de desarrollo regional basada en una estrategia clara de acción.

Otro hecho que merece destacarse, es la ausencia de convergencia entre los diferentes ministerios en lo que viene a ser la temática regional brasileña. Predomina una visión sectorial y la mayor evidencia de esto es que la PDP –Política de Desarrollo Productivo-, la política industrial más reciente implementada en el segundo gobierno de Lula, la cual no regionalizó sus acciones. El PIM –Polo Industrial de Manaus- no fue incluido.

Luego, el primer paso será resolver esa dificultad institucional.

El segundo punto observado surge pues, por las mismas razones apuntadas anteriormente, los programas y los financiamientos hoy disponibles para las regiones más empobrecidas no obedecen a una estrategia de largo plazo previamente definida. Entonces, el segundo desafío sería subordinar todos los procedimientos a una estrategia única, publicitada y consensuada entre todos que lidian con la cuestión regional en el país.

El tercer punto observado, es la exigencia de avances sobre los instrumentos disponibles para actuar en las diferentes regiones. Brasil posee incentivos fiscales y hace desgravaciones fiscales, pero no cobra ninguna compensación a las empresas beneficiadas. Según señala Rodrik (2004), en comparación con los países asiáticos, América Latina ha utilizado poco las contrapartidas a generosos créditos subsidiados, lo mismo que con las exenciones tributarias para la instalación de emprendimientos. El desafío de la política sería cómo usar tales incentivos y exigir compensaciones de las empresas beneficiadas. Ciertamente, es necesaria la instauración de metas mensurables, así como la creación de instituciones para conducir este tipo de política.

Lo que aquí se sugiere es que el BNDES, por ejemplo, al financiar la Petrobras, exija que inversiones complementarias sean hechas en las regiones Norte y Nordeste. Sin esas prácticas, difícilmente conseguiremos alterar las estructuras productivas de esas regiones con base sólo en incentivos vía mercados.

Esa nueva institucionalidad necesita ser construida y deberá permitir que Empresa y Estado negocien inversiones complementarias y necesarias. El elemento esencial de esa nueva institucionalidad, debe ser la creación de un sistema de compensaciones, de tal suerte que cualquier préstamo obtenido en el sistema público brasileño de financiación de la producción (BNDES, BRDE, BB, CAJA, BNB, BASA) establezca una contrapartida que beneficie a la sociedad brasileña, especialmente las regiones más pobres.

Rodrik (2004) señala también, que cada vez más se disipa la posibilidad de aplicar recetas únicas para países con distintos patrones de desarrollo; por lo tanto, es preciso arriesgarse si se pretende promover el desarrollo brasileño en el largo plazo.

En el ámbito de una política pública negociada, emprender la estrategia arriba referida exigirá necesariamente la creación de nuevas institucionalidades que puedan promover, en el nivel nacional, las políticas de desarrollo regional.

El fundamento de esta interpretación se asienta en la necesaria aproximación entre Estado, Empresas y sociedad civil en la construcción de políticas negociadas, garantizadas por nuevas institucionalidades que soporten, por ejemplo, un nuevo acuerdo para el financiamiento de la producción, involucrando compensaciones desde las empresas beneficiadas por el financiamiento público. No menos importante, es supervisar el logro de las metas mediante un seguimiento, que persiga el cumplimiento de los objetivos previamente definidos por una estrategia de desarrollo regional pactada entre los diferentes actores de este proceso.

## **F. Consideraciones finales**

El país vive un momento muy especial, plasmado en la reanudación del crecimiento económico, el aumento de las inversiones y la ampliación de nuestro mercado interno. Se destacan sectores productivos, tales como el petróleo y gas, la extracción minera y la metal-mecánica, cuyas inversiones se hacen también fuera del eje Río de Janeiro - Sao Paulo, favoreciendo el desarrollo regional brasileño.

La ampliación de la base productiva industrial de Brasil, que ocurre a partir de las inversiones en curso en el país, así como la expansión de las Universidades Federales y de los Institutos Tecnológicos, crean las condiciones para un cambio significativo en el rumbo de la economía y sociedad brasileñas. Esas inversiones, si se complementan como sugerimos en este artículo, pueden promover un cambio en la estructura productiva nacional, ampliar su diversificación y aún más, producir un cambio significativo en las estructuras productivas de las regiones más pobres, Norte y Nordeste, pues tales complementaciones pueden ser hechas en sus territorios.

Esta estrategia permitirá al país mantener cadenas productivas más completas y estructuras productivas regionales con mayor capacidad de generación de empleo y renta. Este hecho ciertamente reducirá la “estigmatización” de las regiones más empobrecidas, hasta hoy vistas como regiones exportadoras de migrantes de baja calificación. Como aquí se evidencia, el patrón de calificación de las poblaciones que habitan las regiones Norte y Nordeste de Brasil ha acompañado la tendencia nacional de ampliación de la escolaridad formal aunque, en promedio, el número de años de estudio esté aún debajo de la nacional.

Esta estrategia también permitirá la reducción de los riesgos de conflicto entre la ampliación de la escolaridad, que ya viene ocurriendo, y las oportunidades ocupacionales compatibles con ese patrón educativo alcanzado. Ciertamente, será más un factor de retención de las poblaciones en sus territorios.

A la luz del pensamiento de Celso Furtado, la complementación de las inversiones en curso en el país tienen el potencial de ampliar su diversidad productiva con efectos positivos sobre el empleo y la distribución de renta. ¿No fue ese el obstáculo histórico de nuestro desarrollo? Así, al promover el desarrollo regional en una visión de largo plazo, aprovechando las posibilidades efectivas que la realidad del país hoy presenta, estaremos también constituyendo una política de reindustrialización de Brasil que cambiará definitivamente su estructura productiva. Aquí hablamos muy poco de los descubrimientos del pre-sal; pero es bueno recordar que el desarrollo en torno al pre-sal podrá también alterar la naturaleza de la inserción internacional de Brasil, confiriéndole más autonomía y creando una fuente de financiamiento importante para un desarrollo equitativo para todo el territorio nacional.

## Bibliografía

- Almeida Filho, Niemeyer. (2007) “Roda Viva Brasileira: dependência estrutural e servidão”. Florianópolis, Anais do 1o. Colóquio Brasileiro em Economia Política dos Sistemas-Mundo, realizado na UFSC, em 2007. O artigo está disponível no link é [http://www.gpepsm.ufsc.br/index\\_arquivos/16.pdf](http://www.gpepsm.ufsc.br/index_arquivos/16.pdf).
- Bielschowsky, R. “Vigência das contribuições de Celso Furtado ao estruturalismo” Santiago-Chile, Revista da Cepal. Número especial em português. pp183-191 (2010)
- Carleial, L. “O pensamento neoschumpeteriano e o desenvolvimento regional” in: Cruz et alii(orgs) Economia Regional e urbana: Teorias e métodos. Brasília, Ipea, parte I, cap.4. 2011(no prelo)
- Carleial, L. & Cruz, Bruno. “Estratégia de Desenvolvimento Regional, Política Pública negociada e Novas Institucionalidades” in. Boletim Regional, urbano e Ambiental. Brasília.IPEA/Dirur, no 3, 2010.
- Cruz, B. e I. Santos. “Dinâmica do Emprego Industrial: Uma análise Regional da “Desindustrialização””. Brasília, In:IPEA. Boletim Regional, Urbano e Ambiental no. 2 .(2009)
- Furtado, Celso (2000) Desenvolvimento e Subdesenvolvimento. In Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. Rio de Janeiro. Record, vol 1, pp.239-262
- IPEA (2010). Comunicados do Ipea no. 71. Brasília (2010)a
- \_\_\_\_ (2010 a). Comunicados IPEA no. 58. Brasília (2010) b
- \_\_\_\_ (2010 b). Comunicados do IPEA no.68. Brasília(2010)c
- \_\_\_\_ (2010 c). “Limites das políticas regionais descentralizadas e com baixa coordenação: a necessidade de uma mudança de paradigma” in: IPEA. Estrutura Produtiva Avançada e Regionalmente Integrada. Livro 5, volume 2. Capítulo 8. pp. 209-254 (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro)(2010)d.
- Magalhães, J. y Miranda, R. “Dinâmica da Renda per Capita, Longevidade e Educação nos Municípios Brasileiros”. Estudos Econômicos, Julho-Setembro. (2009)
- Marini, R. M. Dialética da dependência. Uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini. Petrópolis, Vozes; Buenos Aires, Clacso.(2000)
- Nicolelis, M. “ A Ciência pode ser um agente de transformação social” entrevista concedida à Revista “ Caros Amigos”, ano XII, número 134, pp.30-37.(2008)
- Oliveira, F. Navegação venturosa: ensaios sobre Celso Furtado. SP.Editorial Boitempo.(2003)
- Pinto, A. Natureza e implicações da “heterogeneidade estrutural”da América Latina in:BIELSCHOWSKY, R. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. Rio de Janeiro. Record, vol 2, pp.567-588.(2000)
- Quah, D. Regional Convergence Clusters across Europe. European Economic Review, Volume 40, Numero 1-3. (1996)
- Rodrick, D. Industrial Policy for the Tweety-First Century. Harvard University (2004)
- Tavares, M. C.Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. in:BIELSCHOWSKY, R. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. Rio de Janeiro. Record, vol 1, pp.217-238.(2000)

## VII. Innovación y territorio. Ideas para nuevas actuaciones de las agencias de desarrollo<sup>1</sup>

---

*Pablo Costamagna<sup>2</sup>*

### A. Introducción

Durante las últimas décadas el discurso oficial de un gran número de gobiernos, organismos internacionales y centros de pensamiento proponía de forma dogmática la no intervención del sector público en la economía y, a su vez, la aplicación de un tipo de ajuste estructural (sobre todo en los años 90 y ahora post-crisis financiera) en la dimensión macro. Fueron años donde el mercado marcaba el rumbo casi sin barreras.

Más allá de los diversos cuestionamientos a este modelo y de los efectos en países en desarrollo, a los que se suman profundas revisiones en una gran cantidad de ámbitos a partir de la última crisis internacional; desde hace varios años, en muchos países, se va evolucionando hacia un escenario de propuestas más heterodoxas, recuperando el valor de las políticas e incluyendo de forma incipiente la dimensión territorial del desarrollo desde una mirada más multidisciplinaria.

Organismos como la CEPAL en su ciclo de sesiones del 2010 (“La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir”) van proponiendo cambios en el rol del Estado como parte de un proceso que

---

<sup>1</sup> Este documento tiene su base en la presentación hecha en el Seminario Internacional y a su vez es parte del documento que el autor ha preparado para el debate del 1er Foro Mundial de Agencias a realizarse en Sevilla España en octubre del 2011.

<sup>2</sup> Especialista en Desarrollo Territorial.

permita avanzar en la igualdad de derechos de las mayorías. Este planteamiento se profundiza a partir de estar en consonancia con el planteo de varios gobiernos de América Latina.

Aparecen caminos alternativos, los cuales van dando paso a una transición desde las políticas de corte más simplistas, hacia otras que incorporan una mirada más compleja donde se añade el desafío de retomar los intentos por poner a las personas, a las organizaciones y a la sociedad como centro de ese mundo del desarrollo desde una nueva interacción estado-mercado-sociedad. Es “la idea de que la igualdad social y un dinamismo económico que transformen la estructura productiva no están reñidos entre sí y de que el gran desafío es encontrar las sinergias entre ambos elementos” (CEPAL 2010).

Estamos frente a esfuerzos por superar el tiempo de visiones fragmentadas, subsistemas incomunicados y ausencia de zonas de interacción entre las distintas dimensiones (humana, social, económica y medioambiental) para ir hacia otro donde se trabaje un funcionamiento con flujos y vínculos multidisciplinarios que generen valor.

Asimismo, se está introduciendo una visión más abarcativa donde se acepta también la existencia de un importante grado de incertidumbre, no todas las variables que influyen en el proceso de desarrollo son absolutamente predecibles, por lo que, el concepto se está enriqueciendo y complejizando a la vez. Tratamos de incorporar amplitud, flexibilidad en los abordajes y también temas claves como los son: el conocimiento y la innovación.

En este sentido, es importante remarcar que no nos referimos al tradicional concepto de innovación sino que, apuntamos a una nueva forma de comprender este fenómeno, donde los aprendizajes constituyen fundamentos no solo del mundo empresarial sino también de la sociedad en su conjunto. Son los saberes individuales y colectivos acumulados en un escenario, donde, conjuntamente se desarrollan nuevas formas de gobernanza que permiten la circulación del conocimiento y potencian los esfuerzos de cambio.

En forma conjunta, el territorio va perdiendo su estrecha identificación con lo geográfico en la medida que va adquiriendo nuevas características y pasa a ser el espacio donde se asientan los procesos políticos, sociales, culturales, económicos, demográficos e históricos. Es el lugar donde ocurren los hechos y por ello emergen nuevos actores y actrices, y debates, como por ejemplo, el mencionado rol del Estado, el de la ciudadanía y la necesidad de integrar valores en un entorno que genere ambientes de transformación.

Sin embargo, es preciso remarcar que este proceso no es automático ni simple, se contextualiza en consonancia con el proceso de globalización, que es tan potente como contradictorio, y que ha permitido a los territorios posicionarse como agentes locales claves para la búsqueda de respuestas a las demandas de sus actores y actrices, algunas nuevas y otras no tanto, pero que todavía aguardan las respuestas.

Esta actitud de algunos territorios está relacionada con una visión desde la cual no se resignaban a ser sujetos pasivos paralizados frente a la homogeneización; ni tampoco frente a las débiles políticas del Estado-Nación, de corte centralista, sectorial, y en ocasiones, escasas y desarticuladas. El tema del desarrollo local se convierte en un escenario pequeño de implementación de políticas públicas que se va extendiendo lentamente.

No obstante, hay que mencionar que continua siendo fuerte la existencia de planteamientos que no conceden demasiada importancia a las iniciativas de desarrollo territorial y, desde una visión macro, suelen afirmar que las políticas de desarrollo económico local no tienen una incidencia relevante en los indicadores económicos agregados, aún cuando, en la mayoría de los países, hay regiones que muestran sensibles diferencias en sus respectivos niveles socioeconómicos (Albuquerque, Costamagna & Ferraro, 2008). Aún así, podemos afirmar que estamos presenciando un proceso donde se evidencian avances en los espacios locales, sobre todo en los últimos 15-20 años, pero donde también se manifiesta claramente la necesidad de consolidar y ampliar estos resultados.

Es un recorrido muy ligado a la práctica que se encuentra repleto de aciertos, errores y necesita de saltos conceptuales permanentes, mediciones y de mayor reconocimiento en la agenda política. Tenemos un gran valor a partir de lo actuado en estos años y debemos hacer esfuerzos para rescatar las contribuciones de nuestras prácticas. En el campo del desarrollo, la sistematización de experiencias y de conocimientos es un desafío a continuar y también una fuerte necesidad que nos permitirá continuar en la definición de nuestro propio camino.

## B. Un recorrido desde la práctica

Actualmente, una gran cantidad de enfoques sobre el Desarrollo Territorial coinciden en plantearlo como “la acumulación y el desarrollo de capacidades para mejorar de manera colectiva y continuada el bienestar económico de una comunidad” (Vazquez Barquero, Madoery, 2001) y alientan la movilización de recursos locales y el aprovechamiento de los efectos favorables de los procesos de dinamismo externo existentes.

Estamos superando las ideas de hace un par de décadas donde el desarrollo local, al igual que en la macro, dependía básicamente del flujo de recursos financieros externos, el cual permitía potenciar la economía interna. En ese momento se generó una especie de competencia territorial para acceder a inversiones externas, a través de diversos medios como las exenciones fiscales o la facilitación de suelo para la construcción de infraestructuras, entendiéndose que dichas medidas, por sí mismas, atraerían más empresas y más empleo.

Esta concepción estaba (y en algunos casos continúa estando) marcada por una visión ligada solo al crecimiento económico y daba importancia de las infraestructuras de carácter tangible, sin reconocer, por lo general, la existencia de elementos intangibles que permiten una idea más compleja de la competitividad en la actual sociedad del conocimiento<sup>3</sup>.

Se sostenía que el apoyo a un puñado de empresas exitosas, replicaría sus efectos positivos en el resto de la comunidad empresarial. Estos enfoques resultan muy incompletos, ya que no incluyen en su agenda, la relevancia de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, así como el mercado interno y también, como se planteó al inicio, una mirada multidimensional y de sistemas complejos.

Ante el limitado alcance de estas políticas, comienzan a legitimarse entonces un tipo de intervenciones ligadas a las empresas de menor tamaño, en tanto que son agentes de gran relevancia en la mayoría de las economías del mundo, ya sea por su elevada concentración en cantidad como por su impacto en la generación de empleo.

Este universo de agentes, muchas veces relegado, da contenido a una mirada distinta de cómo se construye el territorio. Se incorporan programas para la capacitación, asistencia técnica y consultoría en este tipo de unidades económicas, que constituyen, como dijimos, la inmensa mayoría del tejido empresarial en todos los países.

Posteriormente, los programas mencionados se han ido complementando con otras acciones orientadas al fomento de la asociatividad empresarial, la formación profesional, la creación de nuevas empresas (apoyo al emprendedurismo fundamentalmente) y la microfinanzas muy impulsadas por espacios de cooperación y ONGs.

Existe una variada literatura con respecto al análisis de este tipo de políticas.

Como continuidad a estas prácticas aparece el trabajo en redes de empresas y luego la idea de las cadenas productivas que dan una respuesta al postulado de sacar a la PYME del aislamiento a través de espacios de interacción, sinergia de recursos y nuevos aprendizajes como una clave de la política.

Comienza también una etapa en la cual la institucionalidad va asumiendo un rol cada vez más protagonista; autorías vinculadas al estructuralismo incorporan a las organizaciones, el análisis de lo público y lo privado y del concepto de “entorno territorial”. El mismo, si bien potencia a todo tipo de empresas, resulta crucial para el segmento de menor tamaño.

En estos momentos ya se trabaja con una nueva institucionalidad para el territorio, este espacio es mayoritariamente ocupado por las Agencias del Desarrollo que vienen a intentar cumplir con el objetivo de ser el instrumento que nos permita trabajar en el diseño de estrategias y en la implementación de políticas desde un ámbito formal de vinculación público-privada.

<sup>3</sup> Iván Silva (2005) señala que, si bien son las empresas las que compiten, su capacidad de competir puede verse reforzada si el entorno territorial facilita esa dinámica, lo que ofrece un concepto de competitividad más amplio, con factores intangibles resultado de la presencia de procesos sociales y culturales, como la activación y canalización de esfuerzos sociales, la mejora de la capacidad asociativa local, el ejercicio de la iniciativa y el fomento de la innovación.

A través de estos planteos, encontramos implícita una nueva relación estado-sociedad-mercado. Los gobiernos locales asumen, en este nuevo escenario, la responsabilidad de desempeñarse como agentes catalizadores de los esfuerzos individuales hacia estrategias colectivas, actuando además, como articuladores, dinamizadores y formadores de recursos al interior de cada territorio. Asimismo, se empieza a entender que la agenda del desarrollo no es una competencia exclusiva de la administración pública y provoca profundos debates sobre el rol del Estado. Aparece una nueva mirada sobre el diseño de políticas públicas, entendiéndose como un proceso que debe realizarse de manera consensuada y articulada entre los actores y actrices de la sociedad, abarcando el sector privado empresarial pero, como veremos más adelante, también a las entidades que generan nuevos conocimientos y lo trasladan al territorio (sistema científico-tecnológico y educativo) y a aquellos sectores que no tienen voz. Como fue planteado, las Agencias de Desarrollo, son un emergente de estas nuevas ideas de la gobernanza territorial.

Al mismo tiempo, surgen otras acciones, como por ejemplo las promovidas desde la economía social, que intentan atender las necesidades propias de esta dimensión; las cuales deben interpretarse como un subsistema de apropiación del excedente y generador de ventajas competitivas locales en favor de los sectores populares, siendo un ámbito que gradualmente ha ido encontrando su relevancia en la interacción con los procesos de desarrollo económico local. Volvemos a observar avances en las relaciones donde antes había incomunicación.

Emerge, a su vez, la relación entre identidad territorial y desarrollo local que define la necesidad de materializar un enfoque que responda a las necesidades de producción y reproducción de la vida social: esto tiene que ver con una mayor participación de la población en la toma de decisiones. La identidad territorial no es sólo un factor más para el análisis, sino que fortalece la posibilidad de reconstruir el futuro recuperando la reflexión, y la acción voluntaria y colectiva en las organizaciones y en el territorio. Se avanza para entender que la ciudadanía no se apropia ni asume cuestiones que no le competen o que le son impuestas, dicho argumento obliga a repensar procesos colectivos brindando una mayor importancia al método y a los procesos de implementación de los mismos.

Asimismo, la evolución de la discusión global sobre el desarrollo humano y desarrollo de capacidades –con aportes de Amartya Sen, Manfred Max Neef, Martha Nussbaum, entre otros- y la incorporación de objetivos de desarrollo humano en la agenda global, agendas nacionales y locales, se integra a las tendencias de desarrollo local, ubicando al territorio como escala pertinente para incidir en la estructura de oportunidades y el desarrollo de capacidades individuales y colectivas de sus habitantes. Esto se constituye en otra vertiente que refuerza la necesidad de visión sistémica y abordajes integrales que consideren el ciclo vital de las personas que habitan en cada territorio, considerando su funcionamiento, capacidades y potencial como agentes de cambio. Además de esto, el territorio también juega un rol protagónico en el abordaje de los temas de género y de minorías.

De igual forma, desde la antropología y la sociología se abordan temas como el capital social y el conjunto de normas, redes y valores a través del cual los actores y actrices influyen o acceden al poder y sus recursos, formulan y toman decisiones. Desde la economía se agregó a la definición de este concepto, la discusión sobre la contribución del capital social al crecimiento económico<sup>4</sup> y el debate entre crecimiento y desarrollo.

Se observa también el esfuerzo de profesionales de la geografía y la arquitectura por realizar contribuciones relevantes en estas temáticas, rompiendo con el preconcepto instalado que postula la preponderancia de la dimensión económica sobre las demás. La infraestructura, la discusión sobre el valor de la tierra, el ordenamiento urbano, son otros tópicos de peso en esta idea del desarrollo territorial.

Además, como lo plantea el brasilero Milton Santos, el territorio no es un lugar vacío de intereses, por el contrario, los diferentes actores y actrices tienen variados proyectos que pueden estar en conflicto, lo que obliga a leer detenidamente los procesos y la trama de liderazgos. El resultado de una experiencia

<sup>4</sup> *Revista Instituciones y Desarrollo* N°1, 1998. Instituto Interamericano de Gobernabilidad/PNUD.

territorial puede no ser el mismo según se establezca un liderazgo empresarial u otro basado en las organizaciones de la sociedad civil o una combinación de ambos.

Esta perspectiva impone reflexiones sobre quién debe asumir el papel de explicitar esos intereses, quién va a mediar en el conflicto, quién va a trabajar para diseminar el conocimiento y la innovación e intentar políticas inclusivas. El papel del Estado, de las políticas públicas en la construcción del desarrollo territorial y de las Agencias son claves en esta mediación.

Además en esta idea, los espacios participativos y las definiciones colectivas (aun con la profunda necesidad de fortalecerlas) son, seguramente, un puente para configurar nuevas maneras de resolver problemas y diferencias.

Sin duda alguna estamos asistiendo a una transformación; lo que el Catalán Joan Subirats denomina “un cambio de época” y que, nos obliga a revisar los análisis de nuestras realidades para transitar por un sendero que decididamente busque posicionar a las personas como el centro del desarrollo.

Con este marco, es importante aclarar que este sencillo recorrido conceptual puede ser cuestionado por quienes agregan o quitan, no obstante, el fin es mostrar un proceso abierto y sin recetas, donde confluyen una cantidad de miradas que tiene por detrás la necesidad de insistir en señalar sobre la importancia de incorporar una visión multiactoral y multidimensional del desarrollo.

## C. Tecnología, innovación y desarrollo local

En la actualidad también persiste la creencia acerca de que la construcción de ventajas competitivas tiene su punto de apoyo en la incorporación de tecnología. Esto es, a nuestro criterio, una mirada incompleta que nos ha llevado a la equivocación en las definiciones de política para el desarrollo. Si bien, este objetivo, tiene un agente clave en la empresa y estas, a su vez, “echan mano” de esta herramienta para mejorar su competitividad, es absolutamente necesario que los cambios en las unidades productivas sean parte de un esfuerzo que incluya, por un lado nuevos conocimientos vinculados al conjunto de la sociedad, y por otro, el fortalecimiento del entramado social en términos de inclusión y calidad de vida, reconociendo el papel de las mujeres, y de los y las jóvenes en la economía local. De otra manera, no es sostenible, ni inclusivo.

Sin duda es importante conectar a los actores y actrices productivos y sus redes, sin embargo, las históricas falencias encontradas para dar respuesta a los problemas de la sociedad nos llevan, decididamente, a considerar el conjunto de las dimensiones del desarrollo para plantear los procesos de innovación.

Seguimos la línea de que el desarrollo depende de la capacidad para introducir innovaciones en el sistema productivo y el tejido empresarial pero aumentamos la apuesta a que es necesario trabajar con el conjunto de agentes, actores y actrices del territorio y sus capacidades y competencias para que el sistema sea el que construya conocimiento.

Lo hecho hasta la actualidad no es negativo, pero sí creemos que es insuficiente. Francisco Alburquerque (2004), plantea que “la introducción de las innovaciones no depende ni del tamaño de las empresas ni de la financiación dedicada a la ciencia y la tecnología básica. Para que las innovaciones se produzcan es necesario que las personas y organizaciones usuarias de las mismas, esto es, los agentes productivos y empresariales, se involucren en la adaptación y utilización de los resultados de las actividades de investigación y desarrollo para la innovación (I+D+i)- De ahí, la importancia, cada vez mayor de los sistemas territoriales de innovación”.

Esto nos obliga a reflexionar profundamente sobre la idea de un sistema territorial, con usuarios y usuarias que utilizan y aprenden, con vínculos y redes que exceden las del fomento empresarial y que involucran la educación, lo tecnológico y también la cultura y el capital relacional. Es retomar planteos olvidados que resaltan los temas de proximidad donde los diálogos y las articulaciones generan una dinámica de intercambio y de aprendizaje. Marshall, en 1890 planteaba, “La localización de la actividad productiva fomenta y educa la habilidad y la satisfacción, y difunde el conocimiento técnico”. La presencia de agentes que se dedican a una misma actividad posibilita que éstos se eduquen mutuamente.

Mayor claridad adquiere la temática si estudiamos otros enfoques sobre “Innovación y territorio”. El estudio económico del cambio tecnológico, en la forma que lo concebimos actualmente, se encuentra relacionado con lo propuesto por el economista Joseph Schumpeter. En 1941, Schumpeter afirmaba: “Clasificando todos los factores que pueden ser causantes de cambios en el mundo económico, he llegado a la conclusión de que, aparte de los factores, existe uno de importancia capital, y al que yo he dado el nombre de innovación. El impulso del crecimiento es endógeno, ya que son los mismos agentes económicos los que cambian sus datos buscando beneficios crecientes a través de innovaciones que traen aparejados nuevos productos y procesos creando en esta dinámica nuevas industrias y destruyendo otras” (en lo que Schumpeter denominó “proceso de destrucción creativa”).

Luego, aparecen análisis más recientes de la relación entre innovación y territorio donde encontramos los distritos. En este enfoque vemos cómo la pertenencia de las PYMES a espacios con especialización y complementación, producen una acumulación de prácticas que logró dotar de una performance distintiva a vastos lugares de Italia. En esas regiones hoy se comienza a compartir la idea de que “las empresas son competitivas cuando pertenecen a territorios competitivos”. Diversos autores y autoras, desde Becattini a Bianchi, consideran que “la interpenetración y la sinergia entre la actividad productiva y la vida cotidiana es un rasgo dominante y característico del distrito en su funcionamiento” (Becattini, 1989). Es decir, del estudio de las dinámicas empresariales pasamos a la construcción de una estructura social, compuesta por densas relaciones entre personas, empresas e instituciones.

Por su parte, Michael Porter, con una historia más anglosajona agrega elementos desde el enfoque de cluster y plantea claramente el tema de las relaciones y el valor de la confianza. Con ello introduce una perspectiva desde la cual argumenta que si no se crea una atmósfera de cooperación común no se produce valor agregado. Éste es justamente un atributo faltante en un sinnúmero de entramados productivos territoriales que no pueden pasar de la definición de ser una aglomeración de empresas con grandes necesidades de cambios. No obstante, dentro de un cluster, las ganancias de competitividad van de la mano del aumento de la capacidad conjunta de las empresas por generar círculos virtuosos que alienten el ritmo de cambios y de innovación.

Paralelamente, los neo-schumpeterianos exponen, entre otros aportes, la idea de proceso y de tiempo donde además, desmenuzan el concepto de interacción. Aquí aparece fuerte el territorio.

Helmsing (1999) aporta el concepto de “encaje local social” basado en las relaciones sociales locales que forman redes de seguridad permitiendo al empresariado tomar riesgos e innovar, y dan lugar a interacciones intensas que habilitan un rápido intercambio de información y difusión de las innovaciones en el territorio. Estas redes fortalecen valores comunes y códigos sociales que aumentan la confianza entre empresarios y empresarias y crean bases para la colaboración entre empresas, y entre ellas y su entorno.

Así pues, el territorio y sus relaciones, junto al aprendizaje y el conocimiento, vuelven a adquirir protagonismo: el desarrollo local, entendido como el fortalecimiento de los actores y actrices y de factores de una comunidad, se impone como una construcción necesaria, dejando de lado, como ya mencionamos, las visiones más reduccionistas.

Para ello, es importante mencionar la necesidad de formar una gran cantidad de nuevos gestores y gestoras. La formación de personas y el trabajo para fortalecer el entramado institucional y social pasan a ser un componente fundamental de la política puesto que son estas personas quienes van a aplicar esos saberes y prácticas y lo van a convertir en transformaciones positivas.

Asimismo, son quienes harán que el ambiente funcione distinto. Albuquerque (2004), afirma que “la empresa no actúa en el vacío, sino que en la competencia con las demás empresas, se apoya siempre en la existencia de recursos estratégicos existentes en el territorio tales como la infraestructura básica, los recursos humanos calificados, un sistema de salud eficiente, un sistema de investigación aplicada para el desarrollo centrado en los problemas relevantes del ámbito local, el asesoramiento para el acceso al crédito, régimen fiscal apropiado para microempresas y PYMES entre otras condiciones”. A esta definición, y desde la gestión del territorio, debemos agregarle la conexión, los flujos, y la interacción, concentrándonos en reparar los vínculos que años de individualismo se encargaron de deteriorar.

Estamos frente a un escenario donde necesitamos una ingeniería de relaciones para construir una sociedad innovadora que no esté solo compuesta de empresarios y empresarias innovadoras. Necesitamos de innovación, como la generación de nuevas prácticas que cambien las cosas y mejoren los resultados donde su implementación con frecuencia genera una resistencia natural que representa en muchos casos el principal motivo de su fracaso.

De aquí se desprende una premisa fundamental: la innovación no emerge por sí misma, hay que realizar acciones deliberadas para que ocurra superando los obstáculos que la restringen, con un fuerte peso de lo humano en la gestión de cada una de las propuestas. Para implementarla se necesita de una convicción de que las cosas pueden mejorar.

Según señalan Alonso y Méndez (2000), la introducción de innovaciones productivas puede desplegarse a través de: Innovaciones de producto o de proceso productivo, innovaciones en métodos de gestión, innovaciones sociales o institucionales.

En el primer caso, se trata de la introducción de nuevos materiales, mejoras en el diseño y diversificación de productos, creación de marcas, certificación de calidad o control ambiental. Las innovaciones del proceso productivo se refieren a nuevos equipos, nuevas instalaciones o mejoras en la línea de producción actual, control de calidad, informatización y mejoras en la relación con las personas o entidades proveedoras. Entre las innovaciones en métodos de gestión, se incluyen las mejoras en la organización de la producción y el proceso de trabajo, así como el acceso a redes de información y calificación de recursos humanos.

Finalmente, entre las innovaciones de carácter social e institucional cabe citar la promoción de actividades innovadoras, el desarrollo de competencias para emprender, la descentralización de decisiones sobre innovación, la concertación entre agentes públicos y privados y la difusión de “buenas prácticas”. Como vemos, incluye una diversidad de aspectos concernientes a cuestiones técnicas, organizativas y sociales que se realizan dentro de un contexto territorial que puede facilitar de ese modo las condiciones para el estímulo innovador.

Este concepto, avanzado en los últimos años, representa también una base para trabajar la innovación bajo la idea de que la sociedad cambia si cambian sus organizaciones, su manera de relacionarse y sí consigue generar prácticas que generen transformaciones.

Esta mirada nos permite diferenciar que si bien existen factores internos a las empresas que tenemos que abordar (como el tipo de gestión y organización empresarial, el estilo de dirección, la calificación, involucramiento y motivación de los recursos humanos empleados, entre otros) también existe un conjunto de factores externos que nos obligan a trabajar en la construcción de entornos territoriales favorables, valores, cultura, identidad, entre otros temas complejos. Entre estos últimos encontramos la importancia que asume el estímulo social hacia la creatividad y la promoción de la cultura emprendedora local y la vinculación del sistema educativo con los requerimientos y problemas de los sectores productivos locales, solo por mencionar algunos ejemplos.

En dichos entornos favorables, la innovación provoca un efecto multiplicador que incrementa más que proporcionalmente el rendimiento individual de los factores. La construcción de tales “entornos territoriales” favorables constituye, pues, una tarea primordial para el impulso del desarrollo.

Para esto deben colaborar de forma decisiva los diferentes agentes sociales, públicos y privados, o bien la nueva organización que se encuentra en el territorio que, en muchos países, adquiere el nombre de Agencia. Es decir, incorporamos al debate todo el abanico de actores locales: los niveles territoriales de la administración pública, las organizaciones empresariales, sindicales y otras organizaciones de la sociedad civil (universidades, institutos de investigación y desarrollo, organizaciones no gubernamentales u otras) dentro de una organización que tiene un desafío enorme hacia el futuro.

La construcción de una atmósfera favorable al desarrollo y la innovación depende en gran medida de la capacidad de concertación y articulación de este grupo de agentes y del rol de las Agencias. Se necesita de una adecuada gestión de la innovación que estimule también la creatividad y motivación de

los miembros de la organización y que facilite la identificación de ideas con potencialidad de convertirse en proyectos de mejora social.

Como vemos, la innovación es algo más que una alternativa o posibilidad competitiva, constituye un imperativo para la organización productiva pero también para el desarrollo en su conjunto. En una época de grandes mutaciones tecnológicas y sociales, las organizaciones deben dotarse de mayor flexibilidad de funcionamiento, adaptándose a los crecientes cambios. El dominio tecnológico y la capacidad para su uso y difusión son la fuente principal de ventajas competitivas dinámicas, lo cual implica atender de forma prioritaria a la formación de capital humano, a la incorporación de innovaciones socio-institucionales en el territorio y de diseminar el conocimiento.

Sobre este último punto, Paulics en su trabajo en el Instituto Polis de Brasil ha buscado comprender como se da el proceso de diseminación y actualmente están planteando que es preciso observar con precisión los procesos y los diversos intereses, los sistemas de relaciones en toda su complejidad para poder intentar comprender y fortalecer escenarios de innovación. Claramente la política pública, fortalecida y repensada, tiene su espacio de acción. (Paulics, 2009).

El hecho de innovar, en síntesis, no sólo depende de la existencia de recursos financieros, sino de la actitud y predisposición al cambio, lo cual puede facilitarse mediante la promoción de una cultura innovadora en el seno de la sociedad local, que promueva la asunción de riesgos, la participación y la creatividad en un marco de participación y de potentes políticas públicas. El desarrollo es una construcción colectiva y diversa, que debe ser asumido con compromiso.

## **D. Innovaciones sociales, sus aportes para ampliar la mirada y la intervención<sup>5</sup>**

En la actual sociedad es evidente que algunas innovaciones y transformaciones generan una cierta sensación de realización y autosuficiencia pero también de incertidumbre y en otros casos de frustración, y donde además, no alcanza al conjunto de la población ya que una gran parte de ella tiene una actitud pasiva producto de la exclusión.

Esta sensación convive con la irrefutable necesidad de acelerar la resolución de los grandes problemas expresadas en las declaraciones como por ejemplo en los objetivos del milenio que parten de un compromiso de la mayoría de los países.

Ampliar y elevar la mirada del papel de la innovación en el desarrollo, abrirla a nuevos espacios de comprensión no exclusivamente tecnológicos y de mercado, reforzar la integralidad, identificar eficazmente el problema, el reto social y el sujeto de la innovación, intensificar los procesos de construcción e implicación de la comunidad, de la sociedad, son elementos que se nos atojan esenciales en el nuevo paradigma que se viene configurando en los últimos tiempos.

La innovación social se presenta como una nueva mirada, un espacio de encuentro de agentes (recoge este espectro de actuación –comunitaria-territorial, pública y digital-) desde una mirada de no confrontación, de relación abierta, en-redada, sostenible y de no resignación ante la realidad. Es un nuevo espacio donde surgen precisamente una serie de iniciativas originales que encajan “sorprendentemente” en todas estas dinámicas de desarrollo aparentemente divergentes bajo una lógica clásica. Se trata de acciones que de forma original se resisten a la resignación frente a los problemas de las comunidades y sociedades.

Muchas de estas iniciativas, surgidas desde diversos ámbitos territoriales, promovidas desde diversas instancias, tanto públicas como privadas, y reconocidas desde diversas disciplinas (sociología, economía, empresa, trabajo social, etc.) han sido catalogadas como fenómenos de innovación social.

---

<sup>5</sup> Este apartado tiene la inestimable ayuda del Economista Andaluz Juan de Dios García Serrano.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) –con la dilatada experiencia de diversas ediciones promoviendo experiencia innovadoras en desarrollo– define la innovación social como “nuevos procesos, prácticas, métodos o sistemas para llevar a cabo procesos tradicionales o tareas nuevas que se hacen con participación de la comunidad y las personas beneficiarias. Éstos y éstas se transforman en actores y actrices de su propio desarrollo, fortaleciendo así el sentimiento de ciudadanía”. Otras instituciones incorporan dentro del ámbito de la innovación social aquellas iniciativas originales que mejoran la eficacia de la acción pública. Por último, muchos y muchas identifican la innovación social con las aplicaciones sociales de la innovación tecnológica e incluso la parte ésta que corresponde a la participación y la gestión del talento humano. Desde nuestro punto de vista, es un proceso social de creación y puesta en valor de conocimiento para resolver problemas sociales y/o generar transformaciones que permitan un mayor bienestar y calidad de vida de las comunidades.

En un marco de cambio y nuevas expectativas, las innovaciones en este ámbito tienen un papel evidente en el desarrollo económico pero también en el desarrollo social y en la huella de sus actividades sobre el bienestar territorial. Nos obliga a darle atención a las desigualdades, a la educación inclusiva, al crecimiento de la capacidad colaborativa, a la sostenibilidad, a la igualdad de oportunidades, a la dinamización territorial.

Entonces, estamos incorporando retos, muchos de ellos en la construcción de intangibles, en la revalorización de la confianza, en la circulación del conocimiento, en fortalecimiento de los espacios de coproducción, en la construcción institucional de las agencias que nos deben llevar hacia el bienestar del conjunto de las personas, prioridad que, en realidad, nunca deberíamos haber minimizado.

## **E. Nuevos mecanismos de gobernanza**

La innovación propone un escenario, innovador en sí mismo, que es actuar bajo condiciones de nueva gobernanza. Esto implica, entre otras acciones, escuchar que sucede en nuestras sociedades, tratar de comprender las expectativas, decepciones y realidades de las mismas; elemento que no abunda en las acciones más relacionadas con planes que no contemplan los mínimos intereses de la ciudadanía.

Actualmente se comienza a reconocer que los grandes desafíos de nuestras sociedades son multicausales y consecuencia de factores que dependen de actores y actrices múltiples. Superarlos, entonces, requiere de nuevas relaciones y capacidades, redes y articulaciones y, en definitiva, gestionar la complejidad. Asimismo, se necesitan liderazgos que puedan iniciar procesos de aprendizaje social o catalizar los cambios que se producen.

En este marco, la nueva gobernanza, como nueva política pública surge como forma de gestionar la interdependencia entre distintos agentes que convergen sus recursos en acciones colectivas para alcanzar sus objetivos, mediante nuevos arreglos institucionales y relacionales, formales e informales, que transforman la gestión desde la interacción entre agentes públicos y privados. Nuevamente aparece la Agencia como uno de los instrumentos de este escenario.

Como parte de los nuevos desafíos, se necesita una mirada desde la interacción entre los sectores públicos y privados. Esto implica conocer para transformar, descubrir los intereses y los espacios con el fin de potenciar las relaciones entre agentes que nos lleven a dar respuestas a verdaderas necesidades y a manejar situaciones de conflicto que pudieran emerger.

En este sentido, comprender las diversas áreas de interacción público-privada es introducirnos nuevamente en nuestra concepción del territorio como el conjunto de relaciones sociales donde echan raíces las identidades y las formas de actuar de la gente y sus organizaciones.

El territorio pasa a constituirse como un recurso específico en la medida que estamos en presencia de una construcción social, económica e institucional que logra valorizar y explotar sus potencialidades endógenas, transformándose así en un elemento esencial para el desarrollo.

Dentro de esta concepción amplia aparecen las instituciones (públicas y privadas del sector educativo, del sector tecnológico, organizaciones gremiales, etc.) que interactúan de distintas maneras y

en distinta medida, estimulando la creación de espacios más o menos dinámicos. La intensidad de estos vínculos y la existencia de un entramado institucional articulado, con proyectos en común, trabajo en red, etc. conllevan al aumento de oportunidades que permiten mejorar capacidades y competencias para la resolución de problemas y para definir estrategias frente a los grandes desafíos que impone la dinámica económica actual.

Subyace la propuesta de una gestión del territorio donde se construya un mandato para que algún agente (o varios) se hagan responsable. Decididamente la Agencia de Desarrollo puede ocupar ese lugar y tratar de actuar por sí y como parte de una red. Lo que en definitiva se busca es potenciar un espacio abierto a la participación de instituciones públicas y privadas, que como extremo positivo puede dar lugar a procesos de eficiencia colectiva definidos también como las ventajas competitivas derivadas de economías externas y de la acción conjunta de los agentes (Bianchi y Miller, 1994).

En este sentido, la experiencia internacional sugiere que cuando estos espacios tienen un comportamiento articulado, disminuyen las incertidumbres dinámicas, se contrarrestan las debilidades de la cultura organizacional, se potencian los procesos de aprendizaje, se suministran las competencias faltantes a los agentes y se contribuye al proceso de difusión del conocimiento codificado y tácito (Camagni, 1991), (Boscherini, López y Yoguel, 1999). En otras palabras, se atenúan las posibilidades de conflicto, contribuyéndose al desarrollo.

El territorio y sus organizaciones se convierten entonces en un “actor” y gestor de recursos estratégicos, principalmente el conocimiento. No obstante, no todos los territorios están igualmente preparados para enfrentar el desafío de cooperar mutuamente, ya que suele existir una enorme disparidad territorial donde las capacidades técnicas son desiguales y por ello, se aconseja pensar en la intervención desde cada una de nuestras realidades. Volvemos a resaltar el rol de las Agencias como agentes flexibles que capten las improntas existentes y las conviertan en acción.

Igualmente, en todos estos espacios, las instituciones juegan un rol relevante en el desarrollo económico y contribuyen al aumento de la productividad (North, 1991) a lo cual Amin (1996) da cuenta de una serie de características institucionales que resultan fundamentales. La densidad institucional nace de representaciones institucionales pluralistas y a la vez habla de una serie de instituciones de distinto tipo (multiplicidad y complementariedad), desde cámaras empresariales, centros de innovación, instituciones financieras, agencias de capacitación, asociaciones de comercio, sindicatos, gobierno local, consorcios de comercialización, etc. Estas instituciones por lo general proveen servicios a sus miembros que les llevan a ganar representatividad, constituyéndose como un pilar fundamental para crear confianza en la representación colectiva.

Al hablar de densidad institucional, multiplicidad, complementariedad y representatividad, Amin hace referencia a su vez, a la existencia e implementación de una subcultura compartida, con un conjunto de creencias para llevar adelante un determinado destino común. Para alcanzar estos objetivos es muy importante el intercambio y la interacción entre instituciones representativas; esto implica ciertas estructuras de poder y de gobierno.

Por ello, más específicamente un entorno articulado contribuye a:

- Coordinar actividades y fomentar redes para generar sinergias con resultados que no se consiguen de forma individual.
- Realizar acuerdos bajo decisiones respetuosas de las identidades territoriales que otorgan relevancia y fortaleza a las acciones pero haciendo emerger los distintos intereses.
- Favorecer la participación y el compromiso de los actores y actrices e incorporar sectores que no participan habitualmente de las decisiones.
- Compartir y hacer circular información creando áreas de aprendizaje y circulación del conocimiento.

- Además, el diseño de la política pública, el fomento de la cooperación público-privada y la construcción de una nueva organización en el territorio permite:
- Favorecer el conocimiento de los problemas y modificar la orientación a los requerimientos de los distintos grupos sociales.
- Aportar mecanismos de retroalimentación para la evaluación y rediseño de políticas otorgando mayor credibilidad a las acciones.
- Equilibrar intereses públicos y privados, añadiendo transparencia y nivelando la capacidad de influencia de los distintos sectores.
- Definir prioridades y asignar recursos públicos que históricamente se decidían sólo desde ámbitos gubernamentales.
- Disponer de una herramienta para el manejo de conflictos.

Todo esto implica un proceso de construcción por el cual se debe modificar la implementación de las prácticas. Ésta tarea de concertación, compleja y necesaria, requiere que quienes tienen la responsabilidad de encaminar las acciones en las comunidades, detecten y emprendan iniciativas consensuadas que faciliten a los agentes locales una visión común para poder desarrollar un pacto implícito o explícito que logre poder trabajar en una estrategia de desarrollo territorial sobre el bien común.

La agencia es una organización que debería desarrollar capacidades para la mirada de largo plazo en procesos participativos y el trabajo en red, con competencias para implementar políticas cuando sea necesario.

Asimismo, si bien no existen modelos, pueden servir algunos aprendizajes obtenidos a partir del análisis sobre cómo han actuado otros territorios. De ahí surgen consideraciones y elementos a tener en cuenta en el diseño y la implementación de una política de fortalecimiento de los nuevos procesos de gobernanza, estos son:

- Crear elementos de confianza entre los actores y actrices locales mostrando un estilo de relaciones transparentes y coherentes con las expectativas existentes. \
- Reforzar la participación de las mujeres, grupos étnicos y culturales, entre otros, para garantizar procesos incluyentes que reflejen todas las visiones al interior del territorio.
- Trabajar para que los diagnósticos sirvan como marco del debate local y, al mismo tiempo, como detonantes de un proceso de sensibilización para así establecer un enfoque coordinado de actuaciones.
- Procurar que los acuerdos se concreten en acciones y aborden problemas reales.
- Entender el desarrollo como proceso complejo y con factores basados en la multidisciplinariedad.
- Comprender que la intervención no supone realizar únicamente las acciones, sino que requiere un plan a largo plazo, focalizando y obteniendo resultados intermedios que alimenten y legitimen el proceso.

Adicionalmente, aunque pueda parecer evidente, es importante remarcar que es necesario analizar las instituciones, los agentes, los programas y las políticas que ya están en marcha. En este sentido, se deben observar los antecedentes y a partir de dichos cimientos, diagnosticar fortalezas y debilidades porque de lo contrario existirán muchas probabilidades de repetir los mismos errores del pasado. Además, debe servir para evaluar cuáles de los mecanismos utilizados funcionan mejor y obtener aprendizajes tendientes a revertir esas restricciones detectadas en la gestión del territorio. Los territorios tienen instalados mecanismos de aprendizajes, de escuchas, de concertación y muchas veces solo hay que transparentarlos para que produzcan efectos positivos.

## F. Sumar la innovación a las estrategias para el desarrollo territorial

La incorporación de innovaciones, el fomento de la interacción creativa entre los agentes públicos y privados a fin de construir un entorno territorial innovador y la formación de personas tanto a nivel de sociedad como de un equipo promotor en el territorio capaz de promover políticas en este sentido son elementos importantes de la nueva estrategia.

Esto supone una inversión en intangibles teniendo en cuenta factores relevantes desde la innovación como:

- Carácter continuo y acelerado de la innovación tecnológica.
- Importancia del conocimiento, siendo las personas la principal fuente de cambio y movilización.
- Trascendencia de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones en la vida de las personas, de las organizaciones y del territorio.
- Mayor flexibilidad de los sistemas productivos y los mercados de trabajo.
- Impactos ambientales del desarrollo y la consideración del capital natural como un activo importante para el desarrollo local.
- Alianzas estratégicas, cooperación empresarial y funcionamiento en red para el acceso a elementos decisivos de información y conocimiento que permitan la mejora de la productividad y competitividad.
- Un rol importante de las políticas públicas para dirimir intereses y hacer el proceso de tipo inclusivo y abarcativo.

Estos rasgos son elementos condicionantes, son la guía de la propia estrategia local de desarrollo y significa insistir en las Agencias como parte importante de esta gestión del territorio para facilitar la cooperación eficiente entre los diferentes niveles, tanto horizontal (interna y con actores y actrices sociales locales), como vertical (otros niveles territoriales del Estado). Además, esa capacidad de gestión debe reflejarse en la insistencia de crear interactividad, consolidando flujos de ida y vuelta. No hay un agente institucional que en la actualidad tenga un mandato claro para esto.

Adicionalmente, para ello necesitamos formación de gente, de manera contraria nos encontramos frente a una de las mayores restricciones para el cambio que involucra ausencias de competencias fundamentales para la negociación, el diálogo, la planificación, elementos que, entre otros, no abundan en los sistemas locales. Nuevamente no estamos hablando solo de recursos financieros, importantes por cierto, pero ineficaces sin un adecuado funcionamiento del territorio.

Asimismo es preciso añadir que complejidad de la actuación nos obliga también a promover un permanente aprendizaje colectivo donde nuevamente se destacan aspectos como<sup>6</sup>: organización en red y cooperación entre proyectos, enfoque integrado, gestión de proximidad y cooperación público-privada.

Todas estas miradas tratan de superar la fragmentación habitual de los enfoques sectoriales, la búsqueda de alianzas estratégicas entre agentes locales y requiere la creación de una institucionalidad que debe dotarse de capacidad técnica para implementar las decisiones consensuadas por los agentes locales.

Con estos cambios potenciamos un planteo donde la innovación y el desarrollo evolucionan conjugando acciones de animación, estructuración y consolidación. Las acciones de animación implican

---

<sup>6</sup> Algunos de los aspectos esenciales son parte del diseño de los proyectos de integración productiva en América Latina y que son coincidentes con las experiencias innovadoras existentes a nivel internacional, en particular con las iniciativas de desarrollo económico local en el medio rural (*Leader* de la Unión Europea). Comisión Europea.

la creación de vínculos entre la población y los agentes socioeconómicos e institucionales, tratando de identificar las potencialidades y fomentar la confianza de los agentes del sistema.

Las acciones de estructuración tienen por objeto modificar, a partir de esfuerzos específicos, el entorno material e inmaterial del territorio. Finalmente, las acciones de consolidación tratan de asegurar la sostenibilidad a largo plazo de las actividades emprendidas. Detrás vuelve a aparecer, claramente, el papel de la política pública.

## **G. Las acciones colectivas y la capacidad de innovación a nivel territorial**

El aprendizaje se refiere a la construcción de nuevas competencias y nuevas capacidades, es decir, no sólo se limita a la obtención de un mayor acceso a la información (Alburquerque y otros, 2008). Así, pues, es la capacidad de las personas, empresas, organizaciones y territorios para aprender y adaptarse ante circunstancias rápidamente cambiantes, lo que construye la capacidad competitiva en el contexto económico actual.

Asimismo, la innovación no es un proceso lineal generado por instituciones de I+D trabajando de forma aislada. Por el contrario, la innovación es un proceso social, de carácter acumulativo e interactivo en el cual los usuarios y usuarias del conocimiento deben interactuar con quienes producen el conocimiento. De este modo, ambas partes aprenden mutuamente, entre sí, por medio de un aprendizaje a través de la interacción. La ausencia de este mecanismo explica también la tremenda falta de transmisión de conocimientos que los sistemas nacionales han generado en los últimos años.

Del mismo modo, la innovación no se produce sólo a través de rupturas o saltos radicales sino que también avanza, generalmente, de forma continua. Dada la naturaleza social del aprendizaje y la innovación, estos procesos funcionan mejor cuando los actores y actrices implicados se encuentran próximos entre sí, lo cual permite una interacción frecuente, así como un intercambio de información fácil y eficaz.

Además, una parte del conocimiento transmitido entre estos actores y actrices locales es de carácter tácito más que codificado, lo cual confiere ventajas a quienes participan en redes territoriales. Este lenguaje o código de comunicación común, facilitador de la interacción, puede también ser apoyado, complementariamente, por la creación de instituciones territoriales que ayudan a producir y reforzar las normas y convenciones que gobiernan el comportamiento de las empresas locales y la interacción entre ellas.

Estamos pasando a un “sistema de innovación” que consta, entonces, de un conjunto de elementos y relaciones que interactúan en la producción, difusión y desarrollo de un nuevo conocimiento económicamente útil (Lundvall, 1995). En este marco la capacidad de aprendizaje territorial depende de la construcción de un entorno institucional adecuado, también, para estimular el aprendizaje privado y social entre trabajadores y trabajadoras, empresas, redes, grupos de empresas y organismos públicos y privados en dicho ámbito territorial.

Para ello es importante conocer la capacidad regional para aprender (learning regions), donde son cruciales el contexto social y cultural tanto de la infraestructura de investigación como de la red de relaciones entre empresas, y actores y actrices territoriales. El fomento de un entorno territorial favorable a la innovación depende, entonces, de la capacidad para impulsar las relaciones de cooperación en los diferentes territorios en consonancia con la capacidad de diseño y ejecución de políticas para entender los procesos al interno de los mismos.

Como puede apreciarse, en el sistema de innovación no intervienen exclusivamente los criterios de rentabilidad privada, ya que existen diversos agentes que contribuyen a la generación de innovaciones y una parte relevante de los mismos no están motivados exclusivamente por la obtención de beneficios, como son las instituciones gubernamentales o las entidades públicas o privadas sin fines de lucro.

Por otra parte, los agentes que incorporan este enfoque interactivo, van ampliando y mejorando sus competencias a través de dinámicas de aprendizaje, las cuales permiten en la práctica el logro de

rendimientos crecientes a escala, que no dependen del tamaño, sino de la calidad y densidad del tejido de relaciones entre los diversos agentes e instituciones.

## H. Conclusiones

Estamos frente a un escenario que, aún con contradicciones en sus impactos y su evolución, abre espacios para incorporar una mirada más compleja del desarrollo, donde se recupera con fuerza la dimensión humana como el centro de nuestros objetivos.

El territorio vuelve a tomar fuerza, renueva su rol y reclama una mirada que contemple como insumos al conocimiento y la innovación pero no desde el sentido tradicional de innovación tecnológica, sino como la sangre de un proceso colectivo, ampliamente inclusivo, donde medie una nueva relación estado, mercado y sociedad civil.

Esta interpretación del cambio necesario, no es un hecho aislado, es parte del fracaso de antiguos modelos y de la evolución del concepto del desarrollo territorial con una visión multiactoral y multidimensional y que intenta aprender de nuestras prácticas.

En este sentido, se exponen nuevos y viejos elementos relevantes a la hora de los debates como el rol de la política pública, las redes, la diseminación y los flujos de las innovaciones, la mediación de los intereses que emergen de las contradicciones y disputas al interior de estos espacios en función de desigualdades, de las distintas ideas de sostenibilidad y de lo que significa la dinamización territorial.

No es un camino sencillo, persisten en muchos lugares las creencias simplificadoras, las miradas incompletas que nos han llevado a equivocarnos. Construir una ingeniería de relaciones potentes con efectos multiplicadores que incremente el rendimiento de nuestra sociedad es un desafío muy grande.

Son tiempos de nuevos instrumentos, la Agencia emerge como una alternativa para la construcción de las estrategias respaldada por una idea de gobernanza que pueda impulsar las relaciones de cooperación en los diferentes territorios en consonancia con la capacidad de diseño y ejecución de políticas que generen un espacio más equitativo. La Agencia, como un espacio abierto para crear confianza, realizar acuerdos, ejecutar políticas, dirimir intereses, entre otras aportaciones.

Por último, esto obliga a insistir en la formación de gestores y gestoras, dirigentes y redes; en la incorporación de innovaciones socio institucionales con fuertes mecanismos de difusión al interior de los territorios, en miradas frescas como la de la innovación social y plantear un permanente acompañamiento de reflexiones desde la sistematización de nuestras experiencias como una contribución y también una fuerte necesidad para definir nuestro propio camino.

## Bibliografía

- Albuquerque, Francisco (2004), "El enfoque del Desarrollo económico Local", Cuadernos DEL Número 1 OIT, Argentina, Buenos Aires.
- Albuquerque, Francisco, Pablo Costamagna y Carlo Ferraro (2008), Desarrollo económico local, descentralización y democracia. Ideas para un cambio. UNSAM EDITA 2008
- Alonso, José Luis y Ricardo Méndez (2000), Innovación, pequeña empresa y desarrollo local en España. Civitas, Madrid.
- Amin, A. The difference between small firm clusters and industrial districts. Paper for presentation at ECLAC/IPEA seminar on Decentralised Industrial Policies, Brasilia, 11-12 november 1996
- Becattini, G (1988/89) "Los distritos industriales y el reciente desarrollo italiano". Revista sociología del trabajo, nro. 5. Madrid, España.
- Becattini, G (2006) "Vicisitudes y potencialidades de un concepto: el distrito industrial". Revista Economía Industrial nro. 359.
- Bianchi, P. y Miller, L. (1994) "Innovation, collective action and endogenous growth: an essay on institutions and structural change", IDSE, cuaderno 2, 1994.

- Bianchi, P. (1997) Construir el mercado. Lecciones de la Unión Europea: el desarrollo de instituciones y de las políticas de competitividad, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Provincia de Buenos Aires.
- Boscherini, F, López, M.Yoguel, G. (1998) Sistemas locales de innovación y el desarrollo de la capacidad innovativa de las firmas: Un instrumento de capacitación aplicado al caso Rafaela, Documento de trabajo N° 10, UNGS.
- Boscherini F. y Poma L. (2000) Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas. El rol de las instituciones en el espacio global. Niño y Dávila Editores
- Boisier, Sergio. Sociedad Civil, Participación, Conocimiento, Gestión Territorial.
- Cepal, La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir. Ciclo de Sesiones 2010.
- Camagni, R.1991 "Innovation Networks: spatial perspectives" Belhaven press, Londres y New York.
- Durston, J (2000) ¿Qué es el capital social comunitario? CEPAL, Serie Políticas Sociales, División Desarrollo Social Nro. 38
- Esser K., Hillebrand W., Messner D., Meyer-Stamer J." Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política". Revista de la CEPAL N° 59, agosto 1996.
- Ferraro, C. y Costamagna, P. (2002): "Competitividad territorial e instituciones de apoyo a la producción de Mar del Plata", Serie Estudios y Perspectivas N° 8, CEPAL
- Helmsing A. H. J. (1999). "Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación". EURE (Santiago), vol.25, n° 75. Santiago,1999.
- ILPES, Documento 97/39, Serie Ensayos, Santiago de Chile, 1997.
- Innova Basque (2010) Innovación y Aprendizaje: lecciones para el diseño de políticas. Davide Parrilli coordinador.
- Instituto Polis 2009. Desafíos de la construcción democrática en Brasil. Veronika Paulics, coordinación.
- Lundvall, B (1995) editor. National Systems of Innovation: towards a theory of innovation and interactive learning. London
- Marshall, A "Principles of Economics", (1er ed 1890), MacMillan, octava ed., Londres, 1966.
- North, D.C."Structure and Change in Economic History." W.W.Norton, New York, 1981.
- North, D.C. Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico, Fondo de Cultura Económico, México, D.F, 1993
- Paulics, V. (2009). Disseminacion de innovaciones en gestion – otra mirada In: Paulics, V. (org) Desafíos de la construcción democrática en Brasil – nuevos temas. Instituto Pólis, São Paulo, Brasil.
- Porter, M. (1995) Ser Competitivo. Nuevos aportaciones y conclusiones. DEUSTO Vázquez Barquero, A y Madoery, Oscar (2001): Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo Local, Editorial Homo Sapiens, Rosario, Argentina.
- Silva, Iván (2005): "Desarrollo económico local y competitividad territorial", Revista CEPAL N° 85, Santiago de Chile, Abr



## **VIII. Descentralización de servicios esenciales. Los casos del Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México**

---

*Sergio Galilea y Leonardo Letelier<sup>1</sup>*

### **A. Introducción**

El presente artículo, es un resumen ejecutivo del Documento de Proyecto “Descentralización de servicios esenciales. Los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México en salud, educación, residuos, seguridad y fomento”, estudio comparado entre cinco países sobre la descentralización de servicios esenciales, efectuada bajo el alero de ILPES en el marco del convenio con la GIZ sobre Descentralización y Buen Gobierno, componente 1: Buena Gobernanza. Dichos resultados han sido presentados en el Seminario Internacional en Desarrollo Económico Territorial, celebrado en la sede de la CEPAL, en Santiago de Chile, los días 19-21 de octubre de 2010.

La hipótesis de trabajo de esta investigación, establece que el suministro, cobertura y calidad de los servicios públicos esenciales podría mejorarse mediante modalidades descentralizadas y propone como objetivo hacer un estudio de casos para la última década.

---

<sup>1</sup> Consultores Área de Gestión Local y Regional, ILPES

En términos metodológicos, este documento integra los principales marcos conceptuales que guían la investigación, además de mostrar un panorama general sobre la entrega de servicios públicos en Latinoamérica y los resultados por servicios para los países en estudio. La experiencia de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México dan cuenta de una variedad representativa de situaciones sub nacionales en la región, dados sus esquemas institucionales federativos y unitarios, diversas prácticas descentralizadoras, distintas problemáticas políticas, sociales y económicas, variadas dimensiones territoriales y realidades locales, y una cantidad muy significativa de prácticas sobre gestión de servicios esenciales con sus ventajas y limitaciones.

Finalmente, se plantean 8 hipótesis en base al estudio de casos, que dan cuenta de las características específicas de los procesos de descentralización y de las recomendaciones a los gobiernos nacionales, regionales y municipales, como a las respectivas comunidades regionales y locales. De lo anterior, se obtienen conclusiones que señalan las condiciones y requisitos para una descentralización eficiente y eficaz.

Cabe señalar que los resultados de esta investigación dan cuenta de un extenso análisis documental, 52 entrevistas a informantes claves y 207 encuestas on line a expertos latinoamericanos sobre el tema. En el documento original, estos son reflejados en 5 capítulos nacionales, un capítulo de resultados pormenorizados de la encuesta, además de un capítulo sobre Indicadores de Descentralización Fiscal Municipal para los casos de salud y educación en Chile. Si desea acceder a los resultados completos del proyecto, dirijase a <http://www.eclac.org/ilpes/> en publicaciones, documentos de proyecto.

## **B. La descentralización: Marcos conceptuales, dimensiones y mecanismos de delegación**

El primer paso para abordar el concepto de descentralización, es aclarar su diferencia con lo que usualmente se denomina “desconcentración”. En este último caso solo se delega a un nivel inferior de gobierno la administración de un cierto servicio, más no la autonomía legal ni la responsabilidad —y representatividad— política y administrativa sobre el mismo.

Para el caso de la descentralización, ésta posee dos dimensiones básicas. Llamaremos a la primera la dimensión “institucional”, expresada en las normas —usualmente escritas—, que definen el ámbito de las responsabilidades de cada nivel de gobierno, conceden y/o restringen el rango de acción y definen las fuentes de financiamiento disponible para la ejecución de las mismas. Esta dimensión posee a su vez categorías específicas, que surgen en la jerarquía de la norma que define (de rango constitucional, leyes simples o reglamentos) y representa un antecedente básico en la identificación del grado efectivo de descentralización de un país determinado, a la vez que puede establecer la descentralización como una responsabilidad compartida de varios niveles de gobierno, siendo este mandato vago y general, mientras en otros casos la asignación de funciones entre niveles de gobierno es taxativa y clara a favor de un nivel específico de gobierno.

La segunda dimensión, muy ligada con la primera, es usualmente reconocida como “descentralización fiscal” (DF). Esta se centra en la magnitud relativa de los recursos disponibles a nivel descentralizado, y/o el volumen de gastos sub nacionales en relación al gasto del gobierno general. Aunque la medición del grado efectivo de DF puede ser estimado en base a indicadores objetivos, resulta fundamental complementar dicha medición con antecedentes cualitativos basados en la información institucional (grado de rendición de cuenta de niveles sub nacionales, características específicas de las transferencias y competencias normativas del nivel sub nacional sobre los recursos)

## **C. El debate sobre los efectos de la descentralización**

Muchos y variados son los argumentos que conforman el debate vigente sobre los méritos (y deméritos) de la descentralización. Estos van desde las ventajas del conocimiento específico sobre los problemas locales que concede la cercanía del Estado respecto de sus beneficiarios (Von Hayek, 1945), hasta razonamientos

basados en la economía política del problema (Lockwood, 2006) y las posibles implicancias sobre el grado de rendición de cuentas de la burocracia local (e.i. Seabright, 1996).

Aunque la teoría ha transitado desde el enfoque normativo de Musgrave (1958) hasta el neo institucionalismo de nuestros días, dos elementos quedan aún por explicar o al menos dimensionar en el contexto más amplio de una teoría general sobre descentralización. Por una parte cabe hacer notar que la praxis directamente observable exhibe notables diferencias en el grado de descentralización entre países similares. Por la otra, si bien hablamos de descentralización entendida como un concepto general que engloba toda la administración del Estado, lógico es reconocer que esta admite matices entre tipos específicos de servicios públicos, los cuales poseen características técnicas diferentes.

En cuanto a las diferencias entre países, este ha sido un tema recurrente en la literatura (Panizza 1998, Letelier 2005). La pregunta central en este caso es si, habida cuenta de la innegable connotación política de la descentralización, existen razones objetivas que permitan explicar estas diferencias. Desde la perspectiva económica sería el “votante mediano”, el agente virtual que decide sobre este importante asunto. Un resultado empírico recurrente es la relación positiva entre ingreso por habitante y descentralización fiscal. Esta evidencia se mantiene incluso cuando utilizamos variables de control teóricamente pertinentes, tales como la diversidad étnica, la composición del gasto público, el grado de urbanización, el estatus constitucional del país en cuestión y otras similares (Letelier 2005). Dos interpretaciones pueden dar cuenta de este resultado. La primera es que la estructura de demanda por bienes públicos en general, y por bienes públicos locales en particular, experimenta cambios conforme este ingreso aumenta. Habrá bienes públicos “superiores”, tales como la cultura, la educación de calidad y la atención personalizada de la salud primaria —entre otros— que suelen caer en la categoría de bienes públicos locales y cuya demanda es altamente sensible a niveles de ingreso por habitante más alto. Eventualmente, la descentralización puede considerarse un bien público “caro”, el cual solo se expresa a niveles altos de desarrollo. Una segunda interpretación es que el votante mediano nacional exige mayor rendición de cuentas cuando el presupuesto público alcanza cierto nivel mínimo, en razón del potencial de rentas privadas en beneficio del gobierno de turno cuando este presupuesto tiene un volumen muy significativo (Panizza 1998). Dado que la DF tiende a disipar el control monopólico del nivel central de gobierno sobre este presupuesto, esta se constituye en una restricción institucional al uso indebido de los recursos públicos.

## **D. La organización del Estado en el nivel sub nacional**

### **1. Los dos enfoques básicos**

Un aspecto central del debate sobre descentralización, es la problemática en torno a la asignación óptima de funciones y responsabilidades entre niveles de gobierno. Cabe preguntarse en primera instancia cuál sería una distribución óptima de funciones, y si esta existiera, examinar la congruencia entre la realidad de los casos de estudio y las recomendaciones de la teoría.

Para ello resulta pertinente dar cuenta sucinta de los aportes más significativos en este debate desde el ángulo de la economía. Bajo esta perspectiva, un referente obligado es la escueta —si bien muy conocida— mención al tema realizada por Musgrave (1958) en su conocido texto sobre Economía del Sector Público.

Señala Musgrave, que de las tres funciones básicas del Estado (estabilidad macroeconómica, asignación de recursos y redistribución del ingreso), solo aquella de “asignación” debe ser delegada a los niveles descentralizados de gobierno. Problemas de coordinación resultantes de las externalidades entre niveles de gobierno, hacen difícil e ineficiente, descentralizar funciones vinculadas a la estabilidad macroeconómica y/o la equidad.

Esta visión del tema, conocida en la literatura por su impronta normativa y la concepción implícita del Estado como en un “dictador benevolente” que representa en forma fiel los intereses de la comunidad, constituye el punto de partida en una extensa literatura posterior. El texto clásico de Oates (1972) más otros conocidos trabajos teóricos sobre el tema han contribuido a formalizar la pertinencia de la descentralización en el marco de la “primera generación” de modelos sobre el tema.

El contrapunto a este enfoque proviene de la corriente neo institucionalista del papel del Estado, la cual tiene raíces en la moderna escuela de la elección pública, y su interpretación de la burocracia estatal como un ente maximizador de rentas ricardianas. Dicha concepción general releva la importancia de las restricciones institucionales sobre la propia acción del Estado, como una forma de “controlar” el potencial del “Leviatán” en su afán de cobrar impuestos y reducir la calidad de los servicios públicos. Ilustran esta interpretación del problema, el énfasis en la autonomía del Banco Central observado durante las últimas décadas en América Latina, la necesidad de implementar reglas fiscales enforzables y la propia descentralización fiscal. Un marco analítico formal que propugna la descentralización en este marco teórico, es el trabajo elaborado por Brennan y Buchanan (1980). En su concepción del tema, la descentralización representa una restricción institucional que, entre otras varias ventajas, posee la virtud de reprimir el crecimiento excesivo del Estado, y disipar el peligro del “Leviatán”. De acuerdo con Brennan y Buchanan (BB), la descentralización será siempre mejor a la centralización, casi independientemente de la función del Estado bajo análisis. Una estructura fiscal descentralizada permite desarticular el poder del gobierno central como instancia única en su papel de cobrar y definir la carga tributaria, reduciendo su tamaño como fruto de la competencia entre jurisdicciones autónomas. No obstante dichos beneficios, la interpretación del tema en el marco analítico de la competencia entre jurisdicciones, tiene raíces ajenas a la propia hipótesis de BB. Entre otros, destacan en esta línea la idea seminal de Von Hayek (1945) y su hipótesis sobre la superioridad de la descentralización como un medio de aprovechar la información “colectivamente dispersa” en torno a las preferencias individuales, y la propuesta de Tiebout (1956) respecto a la analogía entre una industria competitiva y la oferta de bienes públicos locales en un marco descentralizado, entre otras.

## 2. Descentralización y eficiencia económica

Una hipótesis básica difícil de rebatir, es que siempre será económicamente eficiente algún grado de descentralización. Aún independientemente de la función del Estado de la cuál hablemos, la descentralización posee una lógica de gestión con méritos propios. Ella permite hacer más expeditos los canales de comunicación de distintos estamentos del Estado (Hooghe y Marks, 2009). Una decisión tomada a nivel central puede ser transmitida más eficientemente en la medida que esta sea informada primero a los encargados de la administración territorial de las jurisdicciones sub nacionales, y luego a las autoridades competentes –y/o la población relevante– según el caso. Luego, la estructura de múltiples niveles de gobierno, es una respuesta eficiente para comunicarse con un número muy importante de personas en breve tiempo.

Otros autores han propuesto ciertas categorías para evaluar la eficiencia. Por ejemplo, Baer & Ihrke (2004) proponen cuatro criterios para evaluar la eficiencia. El primero es lo que comúnmente se conoce como “eficiencia técnica”, la cual indica la relación entre los insumos y los productos obtenidos a cambio. La segunda es la “eficiencia asignativa”, cuya definición apunta a la correcta asignación de recursos en el proceso productivo. Una tercera la llamada eficiencia en la “escala” de producción. Finalmente, la eficiencia puede también entenderse como el grado de congruencia entre la oferta del servicio y las necesidades (demandas) de la propia comunidad (“eficiencia en el servicio”).

Respecto de la equidad, podemos también distinguir tres formas o enfoques. La primera es la “equidad en los servicios”, la cual implica servicios equivalentes entre jurisdicciones. Alternativamente, podemos hablar de “equidad distributiva”, en la medida que los recursos entre jurisdicciones se asignen en función de las necesidades específicas de cada localidad. Finalmente, la equidad puede también interpretarse en el contexto del concepto de “equivalencia fiscal” (Olson, 1969), siendo equitativa una situación en la cual los beneficiarios de los servicios públicos son quienes pagan por ellos.

Sin embargo, al abordar la problemática en torno a funciones específicas del Estado, ello exige reconocer que la descentralización admite múltiples matices y niveles de intensidad, tanto en la escala efectiva de provisión de los servicios públicos locales, como en la modalidad de provisión de los mismos. Una aproximación útil al problema exige reconocer que la descentralización impone costos y beneficios, los que cabe identificar. Desde el punto de vista económico, será eficiente aquella opción que produce la mejor combinación entre costos y beneficios.

Plantaremos que si bien son muchos y muy diversos los beneficios y los costos referidos, existen dos factores básicos que son ampliamente reconocidos como generadores de un conflicto permanente entre centralización y descentralización. Uno de ellos es el efecto que la autonomía sub nacional tiene sobre la “información”. Siguiendo a Letelier y Sáez (2006), llamaremos a este factor el “efecto Von Hayek”. Debe entenderse que algunas funciones del Estado serán más sensibles a este beneficio, toda vez que el componente específico de la gestión local, y su consiguiente exigencia de “buena” y “oportuna” información, puede diferir sustantivamente entre tipos distintos de servicios públicos. Entre la amplia gama de potenciales bienes públicos descentralizables, habrá algunos respecto de los cuales las características de la demanda efectiva a nivel sub nacional es muy diversa, dependiendo de rasgos tales como la población beneficiaria y el contexto geográfico de cada comunidad, entre otros factores. Suele argumentarse que este es el caso de la educación, ámbito en el cual pueden cohabitar en el mismo Estado Nacional, comunidades heterogéneas en lo que a preferencias y prioridades se refieren.

En el extremo opuesto tenemos el beneficio de la “coordinación”. Como ya hemos mencionado, los efectos externos a cada jurisdicción originados en acciones de política decididas e implementadas a nivel local, pueden provocar efectos negativos en la debida coordinación y coherencia de las políticas públicas. Un vertedero de basura localizado en la cercanía del municipio colindante, el beneficio sobre los no residentes de los servicios locales en áreas tan diversas como educación y salud, entre otros ejemplos, pueden inducir incentivos perversos a nivel del país en su conjunto. Se sigue por lo tanto que, ceteris paribus, las soluciones centralizadas tendrán genéricamente el beneficio de un mayor grado de coherencia. Letelier y Sáez (2006) llaman “efecto escala” a este segundo componente. Entenderemos que mientras mayor sea el efecto escala, y menor el efecto Von Hayek, mas centralizado deberá ser la administración del bien público específico.

### **3. ¿Por qué se descentralizan los países?**

No obstante las consideraciones de eficiencia asignativa delineadas anteriormente, la realidad suele apartarse de la lógica estrictamente económica en la conformación de los espacios efectivos de acción de distintos niveles de gobierno en cada país. Diversos factores influyen significativamente en el resultado, de los cuales la racionalidad económica es uno de ellos. En este sentido, una dimensión fundamental del problema es el papel de la historia, y en el caso latinoamericano, la impronta de la conquista española en la conformación del nivel sub nacional del Estado. La conocida obra de Veliz (1980) consagra este argumento como una explicación clave del centralismo en América Latina, cuando señala que la propia organización del Estado español al momento de la conquista, fue transmitida a la región bajo la forma de ciudades y espacios geográficos políticamente definidos en nombre de la corona. Otro tanto ha sido reconocido como un factor clave en la división política norteamericana, en la cual se enfrentaron la tradición inglesa, descentralizadora y liberal, con la influencia napoleónica proveniente de Francia, heredera de un estilo centralista e interventor. La propia evidencia econométrica reconoce este punto, en base a estudios empíricos sobre el origen y la dinámica de la DF (Panizza, 1998; Letelier, 2005).

Si bien tales estudios identifican factores objetivos en la explicación del grado de DF, tales como la heterogeneidad poblacional, el grado de urbanización y el ingreso por habitante, reconocen a la vez que el “residuo” de las regresiones estimadas contiene información atribuible a factores propios entre países que comparten una historia común y/o tienen una localización geográfica similar.

Un segundo grupo de factores está constituido por lo que podemos reconocer como las características socio demográficas de la población. Estas van desde la distribución etaria de la población, hasta elementos tales como el grado de diversidad étnica y/o el grado de segregación económica y social existente en el territorio. Todo lo anterior debiese incidir en la estructura de preferencias de los electores, y a través de ellos sobre el mandato político implícito de los gobernantes.

Esperaríamos, por ejemplo, que una sociedad más diversa y escasamente integrada, tenderá a favorecer los arreglos institucionales más descentralizados a fin de generar espacios de convivencia con rasgos homogéneos al interior de cada comunidad. Finalmente, la influencia del territorio, tendrá

sin duda consecuencias inevitables en el tema que nos ocupa. Países grandes tienden a favorecer arreglos institucionales más descentralizados.

Parece tentador señalar que el propio “azar” tendrá también algún grado de responsabilidad en el resultado final. Sin embargo, asumiremos que dicho componente aleatorio –asimilable al “error” de la regresión econométrica–, está contenido en la propia historia, la cual no es por cierto lineal en el tiempo, sino que por el contrario, es depositaria de elementos inesperados que afectarán también el grado de descentralización.

#### **4. Formas alternativas de gestión de los servicios públicos locales**

Dado el énfasis de este trabajo sobre la provisión de bienes públicos específicos, cabe preguntarse cuáles son las alternativas de gestión de un determinado servicio. La amplitud de esta pregunta debe hacernos transitar desde lo general a lo particular en el proceso analítico. Lo general, supone reconocer que hay tres opciones básicas. La primera es la centralización, encarnada en la administración de tales servicios en manos del gobierno central, el cual decide desde el propio centro político del Estado. No hay representantes regionales de este gobierno en las jurisdicciones intermedias o locales, ni menos aun representación política de tales autoridades en cada jurisdicción. La segunda es la “desconcentración” antes definida, en la cual existen representantes del nivel central en la administración de los servicios proveídos en el nivel sub nacional. Esta desconcentración puede también expresarse bajo la forma de organizaciones públicas autónomas no vinculadas a un determinado nivel de gobierno, jerárquicamente independientes y sin sujeción administrativa. La tercera opción, la cual admite múltiples matices, es la descentralización, en la cual él o los niveles sub nacionales de gobierno pueden llegar a tener personalidad jurídica y autonomía política.

Una aproximación más fina al mismo problema exige preguntarse cómo administrar tales funciones. Dependiendo del país y sujeto a las restricciones de cada caso, el nivel sub nacional de gobierno tiene dos opciones extremas de administrar los servicios de los cuales es responsable por ley. Por una parte, la jurisdicción respectiva puede asumir en forma directa la gestión y producción de los mismos a través de la adquisición del equipamiento e insumos y la contratación del personal necesario. Problemas de escala, falta de recursos humanos preparados, y los costos potenciales de un escaso grado de especialización en la gestión de tales servicios, pueden hacer de esta opción una alternativa muy onerosa. Dos alternativas surgen como contrapartida natural. Una de ellas es la externalización de los servicios referidos. Esta opción supone licitar la ejecución con una empresa especializada, la cual –idealmente– proveerá aquello que está estipulado en el contrato y que ha sido unilateralmente definido por el mandante. La segunda alternativa, de creciente interés académico en la literatura empírica, es la “cooperación” entre jurisdicciones (Gress, 1996). Esta puede a su vez adoptar múltiples formas. Por una parte, pueden ser los propios gobiernos locales integrantes del acuerdo cooperativo los que producen el servicio.

Alternativamente, esta misma cooperación puede ser la base de una externalización común de un servicio compartido. A diferencia de la externalización a nivel de una sola jurisdicción, la celebración de un contrato común entre varias jurisdicciones y una empresa proveedora por una parte, y la opción de un contrato con una jurisdicción única, es que en el primer caso, los integrantes del acuerdo deberán negociar entre ellos el tipo de servicio que desean tener. Acuerdos de este tipo son comunes en las áreas de la recolección de residuos sólidos, la provisión de seguridad pública, educación y otros similares.

Una cuestión de gran interés analítico en este sentido, es saber de qué depende esta cooperación. Krueger y Bernick (2009) plantean que un factor clave es la disponibilidad de recursos. A mayor nivel de recursos propios por habitante, menor será la tendencia a cooperar con otras jurisdicciones. Otro factor presente en la literatura es el llamado “capital social”, componente que tiene un potencial evidente en los alcances de la cooperación entre jurisdicciones. Sin embargo, dicha cooperación suele generar costos de transacción que pueden superar los beneficios de tal acción colectiva.

En dicho evento, diversos son los factores que facilitan la cooperación. Entre otros, destacan las restricciones legales impuestas sobre la acción del nivel local de gobierno, y la propia distribución de funciones y competencias entre niveles de gobierno. El estatus jurídico de agrupaciones tales como federaciones municipales, mancomunidades y otras formas de acuerdos cooperativos sub nacionales, representan un aspecto central del problema.

## **5. El diseño de la descentralización**

A la luz de la discusión anterior, el desafío concreto de la política pública consiste en cómo aprovechar los beneficios de la descentralización, pero evitando, o al menos reduciendo, los efectos negativos de la misma. Al respecto, un factor del problema poco mencionado es la propia “multidimensionalidad” de la descentralización, incluso al interior de cada servicio público específico. En esta lógica se puede señalar que existen al menos tres componentes del problema que merecen un tratamiento diferenciado y por lo tanto un diseño específico diferente según el caso. Estos son el financiamiento, la definición del ámbito competencial de la descentralización, y la coordinación de políticas públicas a nivel nacional. Revisaremos a continuación tales ámbitos en forma independiente.

### **a) El financiamiento**

El financiamiento de un servicio descentralizado, puede estar basado en recursos propios aportados por el nivel sub nacional que administra el servicio, financiado por transferencias desde el nivel superior de gobierno o alguna combinación de ambos. Cualquiera sea la solución, la fórmula adoptada debe considerar la recomendación general de que los gastos que tienen alguna implicancia redistributiva, deben ser financiados por el nivel central de gobierno (Oates, 1972; Musgrave, 1958). Sin embargo, cabe observar que la sola autonomía jurídica del nivel descentralizado lo habilita para realizar aportes voluntarios que inevitablemente pueden reproducir diferencias en la calidad del servicio a través del territorio nacional. Este es por ejemplo el caso de Chile en el contexto de la educación (Letelier, 2008b) y la salud primaria, servicios administrados por el municipio y financiados con un aporte del gobierno central. Aun cuando la opción de financiamiento haya definido que las transferencias desde el nivel superior de gobierno garantizarán una provisión mínimamente aceptable del servicio, queda pendiente definir en base a qué factores se hará la distribución de las mismas. Este problema puntual puede tener grandes implicancias en el comportamiento del nivel de gobierno encargado de la gestión del servicio.

Una diferenciación básica al respecto se refleja en la importancia relativa de las transferencias en el conjunto. El propio marco institucional que asigna responsabilidades a distintos ámbitos del Estado, contiene la clave en torno a este importante punto. Habiéndose definido el nivel de gobierno responsable, cualquier delegación implica también facilitar financiamiento a través de transferencias. Sin embargo, el carácter condicional de estos recursos, puede tener implicancias en el grado de rendición de cuentas del nivel sub nacional respectivo. Por su parte, la propia condicionalidad suele generar desajustes entre las preferencias de gasto sub nacional, y los recursos efectivamente disponibles.

Un segundo aspecto básico a definir es el criterio de distribución entre las jurisdicciones del nivel de gobierno que administra el servicio. Se identifican cuatro categorías disponibles (estimación de costos, voucher por beneficiario, estimación de la demanda y discrecional). El criterio de “Estimación del Costo” es una alternativa muy eficiente cuando las condiciones de operación del servicio respectivo difieren en forma significativa entre zonas geográficas. Este es el caso de las jurisdicciones rurales versus las urbanas, de las zonas sometidas a condiciones climáticas extremas y/o de aquellas que atienden beneficiarios más vulnerables. Otras alternativas incluyen la subvención por beneficiario, utilizada en las áreas de salud y otras áreas con una población objetivo variable; la estimación de la demanda –cuyo ejemplo más representativo es Inglaterra–, y finalmente la mera discrecionalidad, la cual ocupa un lugar relativo importante en la realidad latinoamericana.

### **b) Ámbito competencial de la descentralización**

Enfocando el análisis en la descentralización institucional (funciones delegadas mediante ley a diversos niveles de gobierno), existen tres áreas básicas en las que pueden coexistir grados diferentes de descentralización, a saber administración de recursos humanos, inversión, y, abastecimiento y logística. Aquello rotulado bajo el nombre de “Administración de Recursos Humanos”, comprende a

su vez varios componentes que implican diversos grados de autonomía en la asignación del presupuesto. Aspecto crítico de este problema es la negociación de contratos entre los funcionarios y la jurisdicción responsable de negociarlos y de pagar la nómina. Entre los países unitarios en los cuales el nivel municipal es protagonista en este aspecto destaca el caso de Suecia, en el cual los contratos de profesores son responsabilidad del nivel local.

En cuanto al ámbito de la inversión, una diferenciación clave es la existencia de un sistema nacional de inversión, versus el caso en que tal sistema no existe. Mientras Chile constituye un ejemplo del primer tipo, Costa Rica se inserta en el segundo grupo. La ausencia de una instancia superior de planificación de la inversión, idealmente integrada al nivel intermedio de gobierno, tiene el beneficio de reducir la discrecionalidad en las decisiones de inversión y de mejorar el grado de coordinación a nivel nacional. Cualquiera sea el diseño respectivo, habrá que definir qué papel cumple cada distinto nivel de gobierno en proponer, ejecutar y/o participar en la discusión relativa al presupuesto de inversión de su región.

Un área que merece atención especial es el ámbito de la adquisición de insumos específicos. El ejemplo más elocuente es la gestión de la salud, en el cual se requiere adquirir gran cantidad de insumos en forma regular. Otro tanto sucede con la recolección de basura y/o áreas de gestión en las cuales la escala de operación sea un factor trascendente en el costo de los insumos. La pregunta clave es cuál es el nivel de gobierno que resuelve el problema logístico respectivo.

### **c) Instancias de coordinación**

Un componente clave en la estructura de las instituciones del Estado, es el diseño de los mecanismos de coordinación entre unidades de gestión diferentes al interior de la administración pública. En el caso que nos ocupa, esto adquiere una relevancia especial, puesto que una de las dificultades evidentes de la descentralización es el logro de objetivos coherentes y el desarrollo de acciones coordinadas por parte de todos los niveles de gobierno. La existencia de externalidades entre gobiernos locales, y/o el potencial desaprovechamiento de las economías de escala en la gestión de ciertos servicios públicos pueden generar dificultades en el logro de este objetivo, y por consiguientes pérdidas efectivas de bienestar como fruto del desaprovechamiento de oportunidades concretas de colaboración entre jurisdicciones autónomas.

Hemos señalado que este fenómeno puede tener gran importancia en la contratación de servicios externos al municipio, tales como la recolección de residuos sólidos, los cuales suelen ser externalizados mediante una licitación abierta. Comunidades más pequeñas y de bajo consumo, están expuestas a costos muy altos de operación si la licitación de tales servicios se realiza a nivel local.

Otro tanto puede suceder con la educación. La factibilidad de contar con establecimientos mejor equipados y más y mejor personal docente, puede ser una meta difícil de lograr en el contexto de pocos alumnos y alta ruralidad de algunas comunidades. A modo de ejemplo, la experiencia de Chile exhibe bajos incentivos a la cooperación, hecho que se ve agravado por la falta de personalidad jurídica de las llamadas “Asociaciones Municipales”.

Una cuestión central en el esfuerzo por generar dichas oportunidades de cooperación es el marco institucional que define los incentivos para tal efecto. El estatus jurídico de las asociaciones entre jurisdicciones, las instancias de coordinación entre gobiernos sub nacionales autónomos y el reconocimiento legal o de hecho de tales estructuras administrativas –si es que las hay–, constituyen un primer elemento a considerar. Otro factor importante es la eventual existencia de instancias de coordinación y encuentro entre los actores regionales relevantes, con miras a articular iniciativas comunes en la esfera de la inversión y otras formas de coordinación.

## **E. Los procesos de descentralización en América Latina: Sus dimensiones fundamentales**

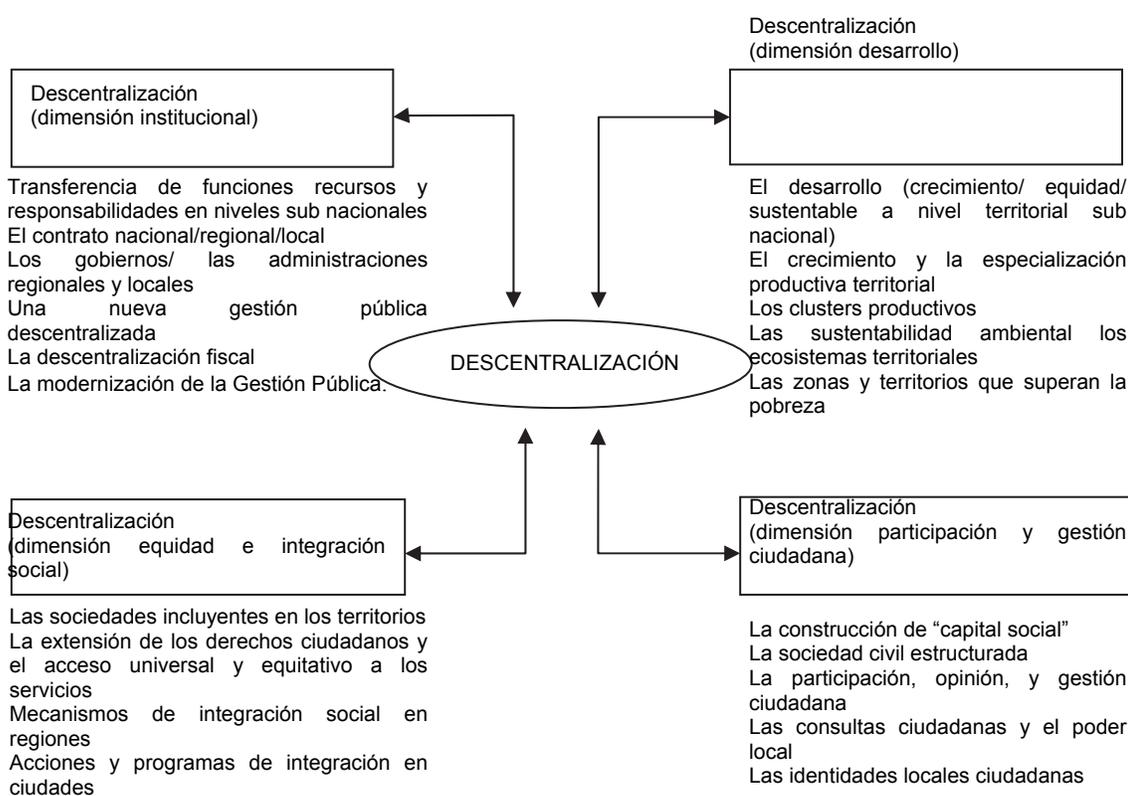
La descentralización está integrada por procesos de alta complejidad, considerando la raigambre centralista que forma parte de la matriz institucional de Latinoamérica, aún en realidades federativas, Estados unitarios y la extensa gama de categorías intermedias que nos caracterizan. De allí que las “desconfianzas”

estén siempre muy presentes sobre las acciones descentralizadoras, muchas veces agudizadas por crisis externas, dificultades de recursos y los problemas propios para efectuar prestaciones sociales de calidad.

La escala institucional descentralizada es variable. Existen ocasiones en que observaremos que al nivel nacional le siguen sub nacionalmente los estados, las regiones, las provincias, los departamentos, las comunas y la institucionalidad barrial. Respecto de cada uno de esos niveles se podrán expresar “funciones institucionales” específicas o compartidas; se observaran desarrollos institucionales específicos; se alentarán procesos de desarrollo y de cohesión social y se llevaran a cabo distintas formas de participación y protagonismo ciudadano. Los sistemas de elección de autoridades institucionales darán cuenta también de niveles de “autonomía relativa” de cada entidad y, en todos los casos, tendremos una diferente estructura institucional territorial. Prácticamente cada caso nacional en América Latina y el Caribe es único, tenemos distintas evoluciones históricas y la cuestión de las “identidades territoriales” desempeñará o no un rol esencial.

Con todo proponemos que los procesos de descentralización se analicen en “cuatro dimensiones”: la institucional, del desarrollo; de la equidad y de la participación. Estos enfoques complementarios intentan dar cuenta de procesos muy complejos, con dinámicas muy variadas y con efectos previsibles de diferente naturaleza en cada esfuerzo nacional.

**DIAGRAMA VIII.1  
LAS DIMENSIONES DE LA DESCENTRALIZACIÓN**



Fuente: Elaboración propia

## **F. El enfoque institucional en los procesos de descentralización**

A primera vista, se puede afirmar que esta dimensión es la más habitualmente conocida como descentralización, puesto que hace principal referencia a la transferencia de competencias desde el nivel nacional hacia entidades sub nacionales, de acuerdo a los conceptos mencionados en el primer acápite. En los hechos estamos hablando de una “cuestión de poder” en su expresión territorial, proceso que implica desprendimientos y empoderamientos de entidades de distinta connotación. Sin embargo, no siempre existe una automatización de las entidades territorialmente desagregadas, puesto que además de compartir el concepto de “Estado-Nación”, existe una trama numerosa de competencias y funciones compartidas, cuando no delegaciones transitorias, dependientes del financiamiento y otras cuestiones vitales de las materias transferidas, reguladas por elementos constitucionales, legales y reglamentarios.

Dicho status institucional es sujeto de diversas dinámicas que hacen a la descentralización un proceso cambiante y diverso, y en ocasiones se observa que estas dinámicas son variables en función del “juego del poder político”, alimentado de la evidencia que muestra que tras cualquier transferencia de responsabilidades, flujo de recursos, acciones compartidas o status de “automatización relativa”, se esconden intenciones políticas adscritas a liderazgos partidarios o líderes que actúan en el juego propiamente político.

Para el caso latinoamericano, se han ido desarrollando con bastante fuerza procesos de descentralización fiscal, aludiendo con ello a las competencias y funciones que directamente se vinculan con los equilibrios fiscales. Las transferencias de recursos, presupuestos y programas de inversión pública, la ejecución presupuestaria sectorial en las entidades sub nacionales y hasta los ingresos tributarios y sus destinaciones diferenciadas, son materias que cubren esta dimensión fundamental de la descentralización institucional y se relacionan con la provisión de servicios públicos.

Las tendencias principales muestran que en la mayoría de los países estos procesos descentralizadores se valoran más en esta última década, aunque la distancia entre discursos y propuestas sean altas, y muchas propuestas se mantienen a un nivel más bien programático y sujetas a controversia política. Finalmente, la crisis internacional última ha llevado a tendencias hacia “el orden y la disciplina fiscal”, lo que contribuye a la centralización decisional en el nivel nacional.

### **1. Los procesos descentralizadores en los enfoques del desarrollo**

Las modalidades de descentralización que un país requiere dependen crucialmente del modo en que ellas contribuyan al desarrollo. De este modo, los logros del desarrollo deben expresarse en el nivel territorial, estableciéndose bases para distintas “desarrollos regionales” o “desarrollos locales” funcionales y participes de nuevas etapas del desarrollo nacional. Entendemos dicho desarrollo como un complejo proceso donde simultanea y funcionalmente se logra la expansión productiva sistemática (el crecimiento), la igualación básica de oportunidades sociales para las mayorías (la equidad) y un equilibrio esencial y de largo plazo con los ecosistemas naturales y construidos (la sustentabilidad).

En consecuencia, el camino del desarrollo como aspiración de cada sociedad supone el creciente reconocimiento de las realidades territoriales con carga institucional (estados, regiones, comunas), algunas de dimensión más natural (cuencas y otros ecosistemas definidos) y otras que serán propias de preferencias territoriales de políticas públicas (zonas de extrema pobreza; áreas de colonización). En todo territorio será posible precisar el tipo de esfuerzo de desarrollo que permitirá definir una estrategia de acciones públicas y privadas que busquen “modalidades superiores de desarrollo”. Esos territorios estarán provistos (o desprovistos) de capital social, fuerzas asociativas público-privadas y capacidades institucionales, formativas y tecnológicas, donde sea posible “plantearse desde allí” el esfuerzo por desarrollo. Lo anterior, en concomitancia funcional con otros territorios (y sus asociaciones relativas) y por cierto con el Gobierno Central, donde se “acuerden” las tareas que la distribución territorial del esfuerzo por desarrollo demanden.

Desde otra perspectiva, se observa que la internacionalización y la competitividad han llevado a especializaciones productivas regionales y locales funcionales a propuestas de desarrollo que privilegian las capacidades exportadoras, el servicio a los mercados internos y el aprovechamiento de ventajas comparativas regionales y locales. En la última década se han enfatizado propuestas de “clusters productivos” asociados a determinados territorios en donde, sobre el fundamento de una industria motriz, se lleven a cabo encadenamientos productivos virtuosos, con efectos agregados de expansión productiva, empleos y mejoras en calidad de vida. Estas propuestas suponen el despliegue inteligente e integrado de programas e instrumentos públicos y suponen acuerdos público-privados de largo aliento en materia de innovación y desarrollo tecnológico.

Desde el punto de vista de la sustentabilidad, en territorios naturales (ecosistemas definidos), se hace posible inducir formas de desarrollo que busquen adecuados equilibrios sobre conservación y empleo de recursos, modalidades activas de ecoturismo a base de comunidades locales y hasta el uso inteligente de recursos energéticos diversificados (centrales de pasada, uso eficaz de los vientos, energías mareomotrices).

También, en la última década ha habido atención preferencial por territorios donde predominan situaciones de pobreza y extrema pobreza. Asociados al desarrollo de pueblos originarios, a zonas más abandonadas de secciones costeras, cordilleranas o de sistemas naturales afectados, identificamos territorios “atrasados” que son objetos de una batería amplia de programas públicos para mejorar su condición. La “mirada territorial” de la pobreza es también una dimensión eficaz para plantearse la “cuestión de los territorios”.

## **2. La descentralización y las demandas por equidad e integración social**

Las demandas por equidad e integración social exigen a los procesos de descentralización un abordaje irrenunciable: los “territorios latinoamericanos” expresan coeficientes altísimos de segregación social. Ello se expresa en el análisis de nuestras metrópolis, ciudades intermedias y en rurales dispersas. Ese “sello desigual” marca nuestros territorios transversalmente.

Las sociedades latinoamericanas demandan modalidades de inclusión social como una de sus cuestiones vitales, y probablemente la cuestión más compleja y difícil de nuestros esfuerzos por desarrollo, y aquello de lo que depende en el mediano y largo plazo la paz y la convivencia social. Es así como el “esfuerzo inclusivo” supone una dimensión fundamental de los procesos de descentralización, que apela a la extensión de derechos ciudadanos y las demandas democráticas. Supone también, avanzar en los “mínimos derechos garantizados” en materia de salud, educación y servicios esenciales. En esta investigación, que se referirá substantivamente a las modalidades descentralizadas en la prestación de servicios esenciales, esta dimensión descentralizadora es clave.

No obstante, los esfuerzos de integración social son de tremenda complejidad. Muchos son los indicadores que muestran que esta es “una asignatura pendiente” de primera magnitud en la Región. En el análisis metropolitano y urbano, sociólogos y analistas dan cuenta de algunas alternativas de integración social, a través de intencionadas políticas de vivienda como de recuperación de barrios históricos. Nada de sencillo. Son requerimientos esenciales el acceso a suelo urbano, programas de alto costo, subsidios a la recuperación urbana y una fuerte organización de las familias beneficiarias. En otros casos se trata de asegurar a las familias originarias de barrios centrales y peri centrales, para que no sean expulsadas por la especulación inmobiliaria.

En los casos rurales, el predominio de formas de agricultura campesina en extensos territorios, como la irrupción expulsiva de agroindustrias y agricultura de exportación, generan también situaciones que ahondan la segregación y desigualdad social en el territorio, incuban fenómenos expulsivos para amplios sectores de población y establecen todo un desafío en el ámbito de las políticas públicas.

En suma, la integración social y la lucha para que la población en condiciones de pobreza supere su situación, requerirá sin duda una gran variedad de políticas y programas explícitos y en donde los servicios esenciales en el territorio han de jugar un rol capital.

### 3. Los procesos de descentralización y la participación y gestión ciudadana

La vertiente que reivindica la democracia activa acoge los procesos de descentralización de modo muy relevante. El rescate de aquellos modelos de gestión que “enfrentan y eventualmente resuelven” en el lugar la mayoría de las demandas ciudadanas supone grados de participación cualitativamente superiores a los habituales. Sin lugar a dudas, estamos aquí frente a la dimensión más relevante de la descentralización, en cuanto ella se funda en el “capital social” que la sostiene.

Esta fuerza social como elemento constitutivo en el territorio, es aquello que se rescatará como factor clave en las cuestiones relativas a la identidad territorial.

Ello apunta a la capacidad asociativa entre actores, al dialogo y a la construcción de colectivos locales que priorizan y ordenan las tareas del desarrollo. Lo anterior supone que la sociedad civil regional y/o local es capaz de construir un poder social con identidad, principios y reivindicaciones que caracterizan sus respectivos territorios. Esta verdadera “geografía social” está en la base de los esfuerzos por desarrollo regional y local.

La presencia efectiva de actores sociales variados en la esfera de lo productivo, del consumo, de las demandas ciudadanas, de la programación y la gestión de servicios esenciales, hará posible “construcciones sociales” sólidas, abiertas al emprendimiento, la innovación y los cambios. Tendremos un sostén social que legitimará los procesos de descentralización, siendo claves la capacidad de convocatoria y los objetivos ordenadores que se planteen la comunidad organizada. Todo ello favorecerá el diálogo con “las instancias centrales”, habitualmente complejo.

Las identidades locales que se van construyendo serán capaces de ir enfrentando los desafíos del desarrollo, la provisión de servicios esenciales, los complejos problemas de la equidad y la integración social y generarán influencia decisiva en la institucionalidad territorial que se va estructurando. De esta manera, se generarán condiciones para consultas y plebiscitos ciudadanos, lo que legitimará las decisiones públicas con respaldos ciudadanos y así avanzar en aquellos desafíos de más largo aliento de diversificación productiva, avances en infraestructura pública y social básica.

Importancia esencial tendrá la manera en que esta fuerza social organizada avanza de las reivindicaciones a las propuestas y la responsabilidad sobre los distintos aspectos del desarrollo. Esta maduración política es la que explica que, en numerosos casos en nuestra Región, se observan fenómenos de desarrollo notables, en medio de condiciones precarias, en el nivel urbano como rural.

## G. La tipología de servicios esenciales descentralizados

Considerando las dimensiones de la descentralización analizadas, las características que la hacen deseable en el ejercicio de funciones públicas, y la extendida la cantidad de servicios esenciales que pudieran proveerse regional y localmente, parece adecuado considerar una muestra limitada pero representativa de ellos. La elección de estos servicios esenciales está motivada por tres consideraciones metodológicas:

- Que sea la muestra lo suficientemente variada como para considerar servicios cuyo grado de descentralización efectivo sea diferente. Que sea una muestra que dé cuenta de diferentes “escalas territoriales” respecto de sus políticas, sus características, su gestión directa y la relación con usuarios y ciudadanos. Es decir, que en los niveles instituciones que se investiguen (nacional/regional/local) exista una realidad diferenciada y que haya roles diferenciados en dichas escalas (o un debate respecto de dichos roles).
- Que la muestra permita estudiar y explicar distintas formas de coordinación interterritoriales en cada uno de los casos a considerar, habida cuenta que la calidad de dichas coordinaciones parece estar en la esencia de la optimización deseada de dichos servicios para los ciudadanos.
- Que la muestra sea lo suficientemente amplia como para expresar distintas modalidades en la gestión de recursos involucrados en la provisión de los servicios estudiados, también

reconocida esta dimensión como clave en la definición de opciones de política pública y en donde los esquemas de descentralización fiscal pudieren tener diferentes grados de aplicación.

En función de lo anterior hemos definido cinco servicios esenciales que cumplen con las características antes señaladas y que permiten dar cuenta de su problemática, y las formas y modalidades en que la descentralización de ellos se desenvuelve. Nos referimos a:

### **1. Los servicios de atención primaria de salud**

Referidos al amplio conjunto de prestaciones sanitarias directas, acciones de prevención y control sanitario. Estos servicios se radican habitualmente en consultorios, postas y establecimientos de amplio número y distribución en el ámbito urbano como regional. Constituyen el “primer foco de atención o prevención sanitaria” que juega un rol esencial en todos los enfoques modernos sanitarios.

Se trata de servicios “eminente locales”, fundados en su cercanía a la población demandante, y consideran dotaciones importantes de personal especializado, auxiliar, equipamientos e instalaciones. Supone que la cercanía con la población y sus organizaciones vecinales constituyen una posibilidad efectiva de cooperación, lo que agregaría eficacia a los programas sanitarios. Estos servicios esenciales “de orden primario” forman parte del sistema o la red general sanitaria y requieren para la eficacia general una coordinación promenorizada entre sí.

### **2. Los servicios educacionales en sus niveles pre básico, básico y medio**

La prestación de servicios educacionales en sus niveles pre básico, básico y medio, constituyen los servicios educacionales “de base” habitualmente garantizados por el Estado. Se trata de un conjunto extenso de prestaciones en las que los países han y siguen efectuando esfuerzos principales en materia de cobertura e inician recientemente esfuerzos en materia de calidad. La ejecución misma de la prestación se efectúa en el nivel local o regional, tradicionalmente mediante establecimientos públicos (escuelas, liceos) dirigidos cuando no gestionados directamente por el respectivo ministerio central. En las últimas décadas, se ha acentuado formas de ejecución y supervisión en los niveles locales y regionales, tanto por la particularidad territorial del servicio a prestar, como por la necesidad de adecuarlos a dichas realidades.

### **3. Los servicios de recolección y disposición de residuos sólidos domiciliarios**

Estos constituyen una necesidad sanitaria y ambiental de primera importancia. Aún reconociendo la diversidad de residuos (orgánicos, incluso) y la diferente realidad institucional y tecnológica en los países de la Región, esta actividad se administra y ejecuta sub nacionalmente en su fase de recolección, disposición y tratamiento.

Las ciudades latinoamericanas, donde centraremos el análisis de estos servicios, expresan realidades diversas, predominando servicios de baja calidad, deficitarios estructuralmente, y que comprometen porcentajes muy importantes de los presupuestos de operación de municipios y entidades locales. Se trata de un servicio que ambientalmente es vital para la sanidad general de la población, especialmente para la población más modesta y, en donde estudiaremos la distancia entre los hechos y el deber ser, principalmente en materias de gestión y uso de tecnología.

El reciclaje y una recolección más organizada y consciente de la población, distintas formas de recuperación y tratamiento de desechos específicos, el compostaje y nuevas y modernas formas de selección y sobretodo de disposición en rellenos sanitarios de estándar ambiental superior, suelen contrastar respecto de diferentes realidades.

### **4. Los servicios de seguridad ciudadana**

Los servicios de seguridad ciudadana de nuestras comunidades se han constituido en una necesidad sumamente urgente. Muy pocos servicios o prestaciones son más exigidos por la población, y según estudios recientes la delincuencia es la preocupación principal de los ciudadanos, incluso superior a la

preocupación por el empleo. Estas prestaciones de vigilancia, prevención, control activo al delito y materias conexas, se encuentran principalmente, aun cuando no exclusivamente, en manos de servicios especializados de policía.

Mientras su accionar es evidentemente local, vale decir suministrado a escala directa a la población, su gestión territorial puede variar, ya sea se trate de un país federal o unitario. Es este un servicio de alta complejidad, sometido como pocos al escrutinio ciudadano, a resultados efectivos, y a observaciones sobre transparencia y corrupción; y si bien se habla de “servicios policiales”, su eficacia está asociada fuertemente a la “red de servicios” de los que forma parte el tratamiento de la delincuencia (procesos judiciales, organismos orientados a la prevención, centros de detención, rehabilitación, etc.)

## **5. Los servicios de desarrollo productivo regional y local**

Los servicios destinados a fortalecer el desarrollo productivo regional y local son fundamentales en la perspectiva de cimentar crecimiento, equidad, sustentabilidad y perspectivas de mejoras substantivas en las comunidades territoriales respectivas, tal como propone la segunda dimensión de la descentralización.

Se trata de una amplia gama de servicios habitualmente dispersos en agencias predominantemente públicas, que incorporan la promoción productiva, la asistencia técnica, el acceso crediticio y la capacitación de recursos humanos claves para el emprendimiento. Se da incluso el caso de instituciones de fomento, que en ocasiones utilizan otras redes para efectuar las prestaciones efectivas hacia el desarrollo, como ocurre con la banca, instituciones de capacitación, o agencias regionales y locales que muestran grados de asociatividad público-privada.

Con todo, estos servicios -vitales de ser “adecuados” territorialmente, cuando no definidos allí- son fuentes de colaboración público-privada, y debieran mostrar a escalas sub nacionales una configuración más precisa, puesto que son estratégicos en el desarrollo productivo, el emprendimiento y el fortalecimiento de las redes intersectoriales productivas.

## **H. Una visión general: Los principales problemas de los servicios públicos esenciales en Latinoamérica**

No obstante la voluntad descentralizadora que se ha construido en América Latina, aun podemos observar que el avance en esta última década no ha estado exento de problemas, los cuales dan cuenta de limitantes políticas, presupuestarias y de capacidades que perjudican la entrega eficiente y de calidad de servicios públicos. En este sentido, a continuación se reconocen los principales problemas que presenta la provisión de servicios esenciales a escala sub nacional.

### **1. La acumulación de déficits en acceso y calidad**

Las prestaciones de salud, educación, saneamiento, tratamiento de residuos, seguridad ciudadana y de servicios locales en general, expresan un desequilibrio oferta-demanda de considerable magnitud. Dificultades de acceso y de calidad “enmarcan” una situación que requiere un esfuerzo gubernamental y social de magnitudes inéditas en nuestras ciudades, con las consiguientes movilizaciones de recursos y modificaciones en la gestión que esta problemática requiere.

Aún cuando es posible advertir mejoras en la reducción de algunos déficits, se trata en América Latina de situaciones excepcionales. Una de ellas es la carencia habitacional y de servicios urbanos en Chile, donde desde 1993 el número de “soluciones habitacionales” ha superado el incremento anual de demandas habitacionales familiares (medido por el número de uniones y una aproximación de la obsolescencia habitacional). Este ejemplo de la vivienda es el más recurrente en todos los análisis sobre servicios en nuestras ciudades, al cual se suele agregar los servicios de educación primaria y media, y los servicios de atención básica de salud. En todos esos casos es dable observar carencias cualitativa-cuantitativas de enorme magnitud y generalmente crecientes. Esto muchas veces no permite tomar atención a algunos servicios donde las carencias y déficits son aún más estructurales (como ejemplo los servicios carcelarios, la atención de menores abandonados, y la atención de

patologías terminales, incluyendo el SIDA), y en donde los esfuerzos sociales de movilización de recursos deben ser cualitativamente mayores para “entrar” a enfrentar la problemática.

## **2. Problemas severos de desigualdad e integración social**

La heterogeneidad social en nuestras ciudades suele expresarse en fenómenos de marcada segregación socioespacial. Esta situación lleva a una configuración de estándares muy variados sobre servicios públicos en cobertura, calidad y oportunidades de atención. Estas marcadas desigualdades se constituyen en factor explicativo de desintegración social y una convivencia ciudadana severamente alterada. La expansión urbana con segregación social es un elemento de identidad urbano-cultural en América Latina, y es difícil encontrar excepciones a dicha norma.

Estas configuraciones territoriales peculiares exigen análisis espacialmente diferenciados y también acciones de políticas que reconozcan dichas particularidades, ya sea en la localización y distribución de servicios, como a las mejoras en sus estándares de satisfacción de usuarios. Dicha desigualdad se replica territorialmente en áreas rurales o apartadas, las cuales suelen expresar una pobreza más estructural, aparejados con una provisión habitualmente más costosa de las prestaciones esenciales por dispersión poblacional y “ausencia” de mercados significativos para la gestión privada complementaria.

## **3. Complejas inercias e ineficacias institucionales**

En nuestras ciudades se expresa una muy variada institucionalidad en la provisión de servicios públicos, generalmente desestructurada y en donde coexisten las instituciones nacionales-sectoriales, las regionales-metropolitanas y las municipales-locales. Generalmente se trata de instituciones con fuertes grados de superposición, con competencias insuficientemente establecidas y donde se acumulan inercias de alta significación. La defensa corporativa con que se afirman estas respectivas burocracias suelen conspirar respecto de la acción coordinada y conjunta.

A lo anterior se agrega la enorme complejidad para estructurar burocracias públicas eficientes y eficaces, especialmente respecto de recursos profesionales con mayor calificación (de la mano con regímenes de incentivos, capacitación permanente y trabajo en equipo) en pos de una modernización institucional. Escasamente existe “carrera profesional de mérito” y se abusa de los cargos directivos de confianza, dificultándose seriamente la continuidad profesional de las instituciones.

## **4. Insuficiencias críticas de financiamiento**

La provisión de servicios públicos en nuestras ciudades suele estar “estructuralmente desfinanciada”, en parte por lo ya descrito. Interesa profundizar sobre la estructura del financiamiento, la asignación de costos y beneficios sociales y la adecuada focalización de los presupuestos públicos en sus distintas “escalas territoriales”.

El tema, de gran amplitud, tiene que ver con la estructura impositiva, el pago de los servicios públicos y los consiguientes sistemas de gratuidad y subsidios, las particularidades de los impuestos locales por valorización de propiedades y contraprestación de servicios, como con la compleja estructura de financiamiento de la salud y la educación, cuando se reconoce una diferenciación significativa en el nivel nacional, regional y local de las atenciones.

Se trata de uno de los problemas de más difícil abordaje técnico y político. Especialmente porque las alternativas institucionales públicas de cofinanciamiento (sectoriales y locales) son complejas, como también las formas de copago con los usuarios y las maneras mediante las que incorpora la administración privada y las modalidades tarifarias.

Otro aspecto de la mayor importancia, es la disposición al pago de los ciudadanos respecto de los servicios estatales y municipales, y la conducta de ellos frente al crédito que les es entregado directamente y donde la recuperación de los pagos es precaria. Como efecto existe un desfinanciamiento, frecuente en los servicios de recolección y tratamiento de desechos domiciliarios, y la mantención de parques y áreas verdes, aun cuando ambos están abiertos a concesionamiento privado.

## 5. Participación variada y compleja de agentes privados

En la última década se han promovido distintas formas de participación de agentes privados en la prestación de servicios que tradicionalmente se han definido como públicos. Es el caso de los servicios de electricidad, agua, gas y otros que se han transferido desde la esfera de las empresas públicas hacia las privadas. También es la situación de servicios más tradicionales de salud y de educación con la participación creciente de operadores privados con un régimen de subsidios variables. En muchos ámbitos de servicios más locales, la expresión privada es mayor. El resultado nos muestra, un gran debate sobre la incorporación de privados en estos servicios, y la urgente necesidad de establecer marcos regulatorios eficaces y aproximarse a formas de acción conjunta entre agentes públicos y privados.

## 6. Problemas tecnológicos y organizativos

Parte de nuestras dificultades está en la precariedad de las modalidades de administración, la atención a usuarios y el uso eficaz de los sistemas de información en la provisión de servicios públicos. Un factor principal sigue siendo la rutinización de procesos y la alta resistencia al cambio.

Los avances en investigación y tecnología aplicada son importantes acicates para un progreso modernizador en la gestión de servicios públicos. Estas tendencias deben ir superando las “resistencias”, especialmente cuando el funcionario público asume en la práctica las ventajas de los nuevos procesos informáticos y de una modalidad de atención al público más directa, oportuna y crecientemente valorada. Un buen régimen de incentivos suele acompañar innovaciones exitosas y notables.

## I. La situación de los servicios esenciales para los países en estudio

En base al análisis previo, y el documento que motiva este artículo, el presente acápite presenta las conclusiones más relevantes del avance en descentralización para los países y servicios esenciales de la muestra.

### 1. Brasil

Durante la última década puede observarse un incremento sostenido de los recursos que moviliza Brasil en el campo de los servicios esenciales. El incremento de las inversiones en infraestructura social, educación, salud, saneamiento, pensiones y fomento productivo han superado con creces los incrementos medios de los presupuestos anuales, lo que es expresión concreta de la prioridad social de la acción gubernamental central, estadual y municipal. En este sentido, se ha ido asentando una sociedad fundada en “derechos garantizados”, la universalización de las prestaciones sociales, y la responsabilidad gubernamental sobre dichos servicios. No se trata sólo de garantías presentes en la Constitución y las Leyes, sino en acciones públicas sostenidas para ello.

*Salud primaria:* Desde 1993 los Estados asumen responsabilidad en la dirección y supervisión de los servicios de salud, delegando global o parcialmente responsabilidades en el nivel municipal. Los Municipios fueron adquiriendo mayor protagonismo en el final de los 90, aun cuando el cuadro general sea muy heterogéneo en coberturas, responsabilidades locales y calidad de prestaciones. Desde 2002, mediante la creación de “regiones asistenciales de salud” se propicia la acción conjunta o asociada entre Municipios, con buenos resultados en eficacia y uso de los recursos disponibles. Estos consorcios asumen en escala adecuada la compra de insumos y medicamentos, los sistemas de derivación hacia servicios más especializados, y aprovechan de mejor modo el 60% aproximado de los recursos del presupuesto nacional de Salud que se transfiere a Estados y Municipios. Desde 2006 opera un conjunto de instrumentos de programación y planeamiento que establece metas y compromisos de salud pública que definen acciones nacionales y responsabilidades de Estados y Municipios.

*Educación básica y media:* Estos servicios se organizan bajo modalidades descentralizadas, con una responsabilidad predominante de los estados (entre el 70% y el 90% de la matrícula de la enseñanza básica

y media) y secundariamente los Municipios que absorben el resto, aún cuando han tomado un rol bastante importante en la educación preescolar, donde asumen hasta dos tercios de la matrícula. No obstante, aún es posible advertir diferencias muy marcadas en cobertura, calidad y equidad en diferentes territorios del país, manteniéndose problemas cualitativamente más severos en zonas del Nordeste del país.

En términos de planificación educativa, mientras la Unión establece un Plan de Educación 2000-2010 que señala el marco en que deben efectuarse los planes decenales del Distrito Federal, estados y municipios; en materia de financiamiento se constituye en cada estado un fondo destinado predominantemente al financiamiento de docentes y trabajadores de la educación, y en caso de existir déficits es la Unión quien habitualmente compensa mediante aportes.

Recolección y el tratamiento de residuos sólidos domiciliarios: En la última década se han producido avances significativos en la recolección, clasificación y reciclaje, ya sea sus modalidades tecnológicas, en la recuperación de material, en los costos, en tarifas y pagos, y en la calidad del servicio en las diferentes realidades estatales y municipales del país.

Algunos de los principales logros institucionales han sido La Ley 11445 de 2007, que realiza importantes modificaciones a las leyes, reglamentos y procedimientos anteriores; y en 2010 la Política Nacional de Residuos Sólidos (PNRS), la cual en complementación con medidas previas ahonda en los beneficios medioambientales y económicos del reciclaje para el desarrollo del país, reglamenta la destinación final de las basuras producidas, limitaciones en los lugares permitidos para desecho y quema de basura, además de incentivar abiertamente el reciclaje y el uso sustentable de los rellenos sanitarios.

Seguridad Ciudadana: El crimen organizado, las redes de tráfico de drogas y la delincuencia en general, son el problema nacional regional y local más grave en Brasil, el cual lesiona gravemente la estabilidad, el crecimiento y la lucha contra la pobreza.

Dentro de las principales acciones tendientes a resarcir la inseguridad ciudadana, se destaca la gestión en tiempos del Gobierno de Cardoso, a través del Plan Nacional de Seguridad Pública, dependiente del Ministerio de Justicia, que implicó el primer fuerte compromiso de la Unión con los temas de seguridad ciudadana. Conjuntamente, los expertos valoran el inicio de programas de prevención y el diseño de programas estatales sociales complementarios y avances en los grados de cooperación entre instituciones con responsabilidad en la materia. En este sentido, aun cuando se han observado situaciones complejas que afectan a la seguridad nacional, la fuerza pública ha reaccionado de manera eficaz en el control de la violencia.

Fomento productivo: Brasil ha optado por la constitución de aglomeraciones productivas (denominados Aglomeraciones Productivas Locales -APLs-) con el objeto de generar una cooperación cualitativamente superior entre los agentes de cada una de las aglomeraciones, estableciendo así la creación de ventajas competitivas dinámicas, fundadas en el aprendizaje y la innovación.

En este esfuerzo participa principalmente el Ministerio de Desarrollo Industrial en conjunto con SEBRAE, incluyendo la colaboración de CEPAL en proyectos específicos –cursos de fomento productivo, observatorio de PYMES, entre otros-.

Los alcances de los primeros resultados -en opinión de los expertos consultados- son aún modestos, especialmente, porque influyen negativamente el comportamiento más general de la economía abierta, la crisis internacional y dificultades para presupuestos de inversión infraestructural económico más expansivos. También en aquellos estados, regiones o territorios donde se concentran los indicadores de más altas carencias y pobreza, es donde la capacidad social empresarial y laboral es también insuficiente.

## 2. Chile

La última década ha implicado un esfuerzo sistemático por un desarrollo con equidad, implantándose un conjunto extenso de “derechos garantizados”. Se observa que en una década de inversiones públicas expansivas, el crecimiento en los servicios esenciales duplica la media del incremento global, y se expresa en diversos programas, tales como las pensiones básicas solidarias, la propagación de la educación preescolar, la atención a recién nacidos e infantes (Chile Crece Contigo) y el Chile Solidario entre otros esfuerzos gubernativos. En el contexto anterior, la dimensión territorial de los programas se traduce en un compromiso de gestión mayor de gobiernos regionales y municipalidades.

Los programas y proyectos sociales, desde ya más de 20 años, son sometidos a la calificación de rentabilidad social provista por el Sistema Nacional de Inversiones del Ministerio de Planificación y en mayoría se evalúan ex post por parte del Ministerio de Hacienda (Dirección de Presupuestos). Por tanto, hay un adecuado monitoreo y ajuste para los propios programas, mientras la capacidad de reeducación habitualmente ha reconocido en la descentralización una modalidad preferente de gestión.

Salud primaria. La transferencia de competencias hacia las municipalidades se efectuó en los 80 con la misma lógica que en la educación básica y media. Después de un fuerte cuestionamiento a la “municipalización de la salud primaria” durante los 90, se ha ido logrando confirmar este modelo de gran competencia municipal pero que incorpora una estrecha colaboración con los servicios de salud de nivel intermedio. La experiencia municipal es muy dispar, tanto por los recursos financieros, profesionales y humanos, como por la capacidad de liderazgo municipal. Todo esto hace poco aconsejable la aplicación de un “modelo generalizado” de transferencia de competencias hacia los municipios y reconoce debilidades en la ineficiente gestión y atención; la débil coordinación con los establecimientos hospitalarios, los esquemas de financiamiento (a través de la valoración de las prestaciones y de un per cápita), y la necesidad de capacitar de mejor manera sus recursos humanos.

Una ventaja notoria de la descentralización de la salud es su efecto positivo en materia de prevención.

Educación. La descentralización de la educación consistió principalmente en adjudicar un rol de gestor directo de dichos servicios a los municipios, delegando desde el nivel ministerial. La gran mayoría de los expertos consultados se refieren a este proceso como traumático, para los docentes en primer lugar, contribuyendo a la debilidad creciente del Ministerio de Educación en materias normativas y reglamentarias, y finalmente para los propios municipios a quienes se les transfirió “un problema” y no la solución de ello. La gestión municipal ha acentuado las notables diferencias de capacidades, recursos, infraestructura y docentes, entre municipios, de modo tan notable como significativa es la segregación social y la pobreza en Chile.

Los avances más significativos han sido en cobertura (asegurando acceso obligatorio de 12 años y mayores oportunidades de educación preescolar), quedando temas pendientes en calidad, el fortalecimiento de la administración de nivel intermedio y la integración social, aspectos en donde ha surgido un amplio debate, que se expresa por ejemplo, en la modificación de la Ley Orgánica de Educación, el proyecto de Ley de Calidad y Equidad de la Educación, y propuestas de reforma como Educación 2020.

Recolección y disposición de basuras: Dichos servicios son responsabilidad de los municipios, no obstante, éstos suelen ser licitados a algún privado o lo efectúan internamente a través de un servicio propiamente municipal. Asimismo, mientras la calificación ambiental de los proyectos de rellenos sanitarios y la disposición final es responsabilidad del nivel intermedio -y en casos intermunicipal-, la normativa es fijada por el nivel central, aun cuando la institucionalidad es difusa -entre el Ministerio de Salud y el de Medio Ambiente.

Respecto a los resultados de la gestión, en la última década se han producido avances en tecnologías asociadas a la recolección y tratamiento de residuos sólidos domiciliarios (la aplicación de contenedores que facilitan la recolección, optimización de los recorridos en función de la demanda

efectiva y licitaciones municipales abiertas que favorecen una eficaz competencia), mostrando dificultades con tarifas y modalidades de cobro, con un alto porcentaje de usuarios exentos<sup>2</sup> y un sistema de cobro complejo y de reducido alcance. De allí que, especialmente en las comunas pobres, exista un “déficit estructural” de recursos para la recolección de basuras.

**Seguridad Ciudadana:** La inseguridad ciudadana se ha instalado como prioritaria en los últimos diez años. Esto ha llevado a diversos planes de acción gubernamental en materias de seguridad, en pos de mejorar los niveles de denuncias, gestionar procedimientos policiales – judiciales más efectivos (prevención, detención, enjuiciamiento y rehabilitación) y fortalecer programas como “Comuna Segura” y “Barrio Seguro”. Después de experiencias de vigilancia municipal de discutible utilidad, se ha ido afirmando la idea de reforzar las Policías institucionales: Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones. Esta acción ha sido favorecida por la participación ciudadana en iniciativas como “Plan Cuadrante”, y del municipio al vincularse estrechamente con las Policías, entregando información, apoyando en la logística de seguridad, mejorando los niveles de equipamiento e iluminación en barrios, y favoreciendo la organización activa de los habitantes. Al respecto, la atención se enfoca en la delincuencia y el tráfico de drogas, en donde se redoblan esfuerzos, mientras existen avances inferiores en materias emblemáticas como la violencia intrafamiliar.

**Fomento Productivo.** Asociada a actividades y organismos fundamentalmente públicos como “animadores” del fortalecimiento y el despliegue productivo.

La Corporación de Fomento Productivo, el Servicio de Cooperación Técnica y organismos temáticos especializados como el instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), la Empresa Nacional de Minería y el Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR) son las instituciones de mayor relevancia.

En la última década se han profundizado medidas de fomento productivo, asesoría al emprendimiento privado, la asistencia técnica a los productores y sus organizaciones, el acceso al crédito y regímenes de garantías estatales, mientras en los últimos cuatro años, se constituyen las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, como articuladoras entre agencias públicas y privadas en las regiones; sin embargo, el grueso del trabajo son acciones sectoriales. Finalmente, los expertos consultados coinciden en que el desarrollo económico local y/o regional es una “asignatura pendiente” en el proceso de descentralización en la institucionalidad del fomento productivo, recursos para la especialización productiva regional y cooperación eficiente a nivel sub nacional.

### 3. Colombia

Respecto a los procesos de descentralización en Colombia, desde los años ochenta ocurre una apertura y delegación de competencias y fondos, avalados por reformas legales para mejorar su gestión. Hitos importantes en este contexto son la ley 715 de 2001 que crea el sistema General de Participaciones, y los actos legislativos de 01 de 2001 y 04 de 2007, que establecen modificaciones a dichos sistema de transferencias.

En términos de resultados globales, Bonet (2006) concluye que la descentralización colombiana acentuó las diferencias entre departamentos, y no generó mayor eficiencia en la provisión de bienes públicos a nivel subnacional. Atribuye dicho resultado a fallas en el diseño institucional que asigna las transferencias, escasos incentivos del nivel local para recaudar sus propios tributos y carencia de capacidad institucional a nivel local.

**Salud.** La ley 10 de 1990 delega a departamentos y municipalidades la responsabilidad de proveer servicios de salud. A partir del inicio de las reformas de 1993, son los departamentos quienes dirigen el

<sup>2</sup> Como el servicio se cobra asociado al impuesto territorial a los bienes raíces –y aproximadamente el 75% de dichos predios ser encuentra exento– un porcentaje muy alto de gente no paga.

<sup>3</sup> La Ley 100 cambió integralmente el sistema de prestación de salud vigente, cuyo objetivo era alcanzar la cobertura universal y generar competencia entre aseguradoras de salud y prestadores del servicio. Esta creó formalmente el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). La Ley separó claramente el financiamiento, de la hotelería y la prestación del servicio. Desde el punto de vista financiero, esta creó las llamadas, “Entidades Promotoras de Salud” (EPS), las cuales, actuarían como aseguradoras de los usuarios, comprando los servicios de salud requeridos por la población. El papel de estos organismos era de “articulación” del sistema, toda vez que estas recibirían los aportes de las fuentes de financiamiento (aportes de la nómina de los

Sistema Seccional de Salud (segundo y tercer nivel de atención), con cargo a los recursos transferidos por el nivel central (Situado Fiscal), y eventualmente con recursos propios. En términos de transferencias, la ley 60 cede a los departamentos, distritos y municipios, la propiedad de los bienes muebles e inmuebles destinados para la prestación de servicios de salud. Sin embargo, dicha cesión de responsabilidades a departamentos y municipios exige condiciones de buena organización y capacidad técnica.

Sin embargo, diversas dificultades prácticas dilataron la implementación del conjunto de cambios planificados, e impidieron lograr la cobertura total de salud en 7 años —meta propuesta a partir del año 1993—.

Entre las dificultades más visibles se encuentran la demora en legislar sobre el paquete de atenciones mínimas en salud y la diseminación de información pública sobre la calidad de los hospitales —la cual solo se inició a partir del 2006—, la crisis económica de fines de los noventa, la baja capacidad institucional de los municipios y de algunas Entidades Promotoras de Salud<sup>4</sup>, la inflexibilidad laboral del personal hospitalario y las trabas para transferir recursos a los municipios no acreditados. A esto se suma el hecho de que, el sistema continuó financiando a los trabajadores no asegurados en función de criterios históricos vigentes antes de la reforma, lo cual introdujo un elemento ajeno al subsidio a la demanda concebido inicialmente.

Educación. La Ley 60 de 1993, señala que la dirección del sistema educativo es responsabilidad “conjunta” de departamentos, municipios y distritos certificados. Estos debían administrar los servicios, realizar inversiones respectivas y evaluar establecimientos educacionales. En términos financieros, el “Situado Fiscal” y las “Participaciones en los Ingresos Generales de la Nación” (PIGN) establecen un mecanismo concreto de transferencia de recursos para el financiamiento de la educación, aun cuando tanto departamentos como municipios certificados, pueden cofinanciar la prestación del servicio en su territorio.

Una de las principales reformas fue la certificación de municipios, en donde la Ley 715 concede la certificación automática de los municipios de más de 100.000 habitantes (4% del país) para administrar autónomamente la educación. La acreditación de nuevos municipios recae sobre los departamentos que evalúan la existencia de un plan de desarrollo municipal en el marco del plan nacional de educación, una planta de personal definida y aprobada de acuerdo a los estándares del nivel central, organización de centros educativos en función de las normas de la Ley y la capacidad institucional administrar sus propios establecimientos educacionales. Los municipios no acreditados tienen un papel marginal en el ámbito de la educación, lo cual incluye la distribución de los recursos del SGP, el traslado de plazas entre los establecimientos y la generación de la información requerida a nivel central y departamental.

En la actualidad, solo 48 municipios han sido certificados y 12 municipios están en proceso de acreditarse.

Recolección y disposición de Residuos Sólidos. El manejo ambiental de Colombia se descentraliza en las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), y el Fondo Nacional Ambiental (FONAM), para gestión y protección del medio ambiente, creados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Las CARs como autoridad ambiental en su territorio poseen gran autonomía financiera, administrativa y política respecto del propio ministerio y de las autoridades departamentales y municipales. Para distritos con más de un millón de habitantes, existen también las Corporaciones Ambientales Urbanas, con idénticas atribuciones que las primeras en la zona de su jurisdicción.

En cuanto a las competencias del nivel nacional, este define las políticas del sector —entre las cuales se cuenta la Política para la Gestión Integral de Residuos Sólidos—, establece los incentivos

---

trabajadores formales), y un aporte per cápita por personas pobres, ejecutado por las municipalidades (o el departamento; ver punto anterior) en base a transferencias del gobierno central.

<sup>4</sup> Aseguradoras de los usuarios, que compran los servicios de salud requeridos por la población. Estos organismos “articulan” el sistema, al recibir los aportes de las fuentes de financiamiento (aportes de la nómina de los trabajadores formales), y un aporte per cápita por personas pobres, ejecutado por las municipalidades (o el departamento) en base a transferencias del gobierno central. Así, los usuarios podrán elegir con libertad entre proveedores de salud, que serán contratados por las EPS.

económicos con miras a cumplir con el Plan Nacional respectivo, y realiza asistencia técnica capacitación. En el nivel local, el Decreto 1.713 del 2002 le asigna a los municipios y distritos la responsabilidad en el manejo de los residuos sólidos, y la obligación de formular e implementar “Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos”.

Otra faceta específica de la institucionalidad ambiental es la creación de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, como un organismo técnico adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico. Esta superintendencia desempeña funciones de control, inspección y vigilancia de los servicios locales.

Seguridad Ciudadana. Siendo la Policía Nacional quien constitucionalmente mantiene la responsabilidad sobre la seguridad interior, mediante sus Departamentos y Estaciones de Policías, existe una cierta superposición de roles entre la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas. Ello tiene su origen en los múltiples problemas de seguridad interna vinculados a la guerrilla, en los cuales las fuerzas militares se han visto involucradas (Vargas, 2008). Esta indefinición funcional tuvo un impulso especial en los gobiernos de Andrés Pastrana (1998-2002) y Álvaro Uribe (2002-2010), en virtud del fortalecimiento de la Fuerza Pública, incrementando su dotación, profesionalizando la tropa y mejorando su organización interna. Se suma a lo anterior la dependencia funcional de la policía respecto del Ministerio de Defensa, hecho que potencia esta ambigüedad en la práctica.

Respecto a los resultados obtenidos por las políticas de ambos gobiernos, podemos observar que los expertos dan cuenta de avances en la gestión, sin embargo, se requiere profundizar los procesos de descentralización y las relaciones de confianza con la comunidad. Dichos resultados pueden observarse en el documento original.

*Fomento productivo.* De acuerdo a la ley 715, los departamentos son promotores del desarrollo económico y social en su territorio, en coordinación con los municipios en la planificación y orientación de las políticas de desarrollo empresarial e industrial, capacitación productiva, financiamiento o cofinanciamiento de proyectos nacionales, y el fomento de la actividad privada. Este mandato se expresa en planes de desarrollo para cada nivel sub nacional.

Asimismo, la Ley 1.014 de 2006 establece una Red Nacional para el Emprendimiento compuesta por diversos organismos públicos y privados asociados a la materia, presididos por el Ministerio de Comercio Industria y Turismo con expresión territorial en las Redes Regional de Emprendimiento, órgano igualmente colegiado. Dicho ministerio es quien norma los lineamientos generales en materias de fomento en coordinación con órganos tales como el Fondo Nacional de Garantías, el SENA, Colciencias, Proexport, Bancoldex, Finagro entre otros, y de un sistema de apoyo integral a las MIPYMES.

Lo interesante de la institucionalidad colombiana, y la cultura del emprendimiento que se promueve, es que las acciones de fomento se inician a nivel escolar, en donde se incita a los niños y jóvenes a crear iniciativas propias de negocio. Los recursos para las actividades señaladas podrán provenir del nivel nacional, departamental, distrital o municipal.

#### **4. Costa Rica**

Aun cuando Costa Rica es un país centralista, que principalmente ha desconcentrado sus funciones en el nivel provincial, durante la última década ha afianzado al nivel municipal dando un cierto rasgo de autonomía, favorecida por transferencias del nivel central en base a razones geográficas y de pobreza. Un hito relevante al respecto, es la “Ley General de Transferencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades”, del año 2010, la cual mandata al nivel central transferir el 10% de los ingresos de la República al nivel municipal y en donde, todas las funciones del Estado no explícitamente asignadas al nivel central son “descentralizables”, con excepción de la salud y la educación. La Ley antes referida establece un plazo de 7 años para la delegación de competencias con sus respectivos recursos, hasta llegar al 10% señalado en el artículo 170 de la Constitución.

*Salud.* Siendo el Ministerio de Salubridad Pública quien define la política nacional de salud, normativa y planificación, son siete los organismos de nivel central y desconcentrados involucrados en el sector, aun cuando puedan delegarse funciones a otros órganos. Entre estos se cuentan, del Ministerio de Salud el Instituto de Acueductos y Alcantarillados (ICAA), y de MIDEPLAN los institutos de Investigación en Salud (INISA), sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA) y el Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y salud (INCIENSA).

Desde el punto de vista financiero, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSC), mantiene y administra los seguros sociales que financian la salud pública de manera autónoma, recursos cuyo origen son contribuciones de trabajadores, empleadores y el Estado. Una labor paralela, aunque centrada en las enfermedades o accidentes laborales, cumple el Instituto Nacional de Seguros (INS). En términos regulatorios, la Caja Costarricense del Seguro Social administra las platas de la salud, y otorga atención primaria mediante servicios de salud a la población (centros de atención sanitaria), como mini oficinas de los hospitales. En esta función el municipio no tiene injerencia, teniendo todas estas organizaciones representación regional.

*Educación.* La educación primaria y secundaria en Costa Rica es administrada centralizadamente por el Ministerio de Educación Pública, a través un Consejo Superior de Educación presidido por el ministro del ramo. Este posee a su vez 27 Direcciones Regionales (DR) en distintas provincias y zonas del país. Las DR mantienen un departamento técnico y uno administrativo, y a su vez se desconcentran en unidades territoriales menores denominadas “circuitos escolares”, que agrupan a las instituciones educacionales dependientes del Ministerio. Cada circuito está a cargo de un “Asesor Supervisor”, quien es jefe de los centros educativos en su jurisdicción.

El protagonismo del nivel municipal en lo relativo a materias de educación, ha ido experimentado un progresivo debilitamiento desde fines del siglo XIX con la Ley de Educación Común de 1886, dejando a los Cantones una función de “inspección inmediata” de las escuelas a través de la Junta Municipal de Educación, una por cada distrito escolar. Finalmente, cabe señalar que el artículo 2 del Código Municipal le concede a este nivel administrativo la labor de impulsar la educación a nivel local, establecer becas y destinar recursos (según sus posibilidades) a los colegios públicos del cantón.

*Recolección y disposición de Residuos Sólidos.* Dos instancias centrales están involucradas en la gestión de residuos sólidos. Estas son Ministerio de Salud y los municipios. Una antigua disputa competencial entre los ministerios de Salud y de Medio Ambiente –por una parte–, y el de Energía y Telecomunicaciones por otra, ha sido zanjada a través de una ley de reciente aprobación por la Asamblea Legislativa de la Nación, conocida como la Ley para la Gestión Integral de Residuos Sólidos (Ley 8.839). Participan también en el proceso de apoyo a la gestión de los residuos sólidos, la Cámara de Industria de Costa Rica, la cual apoya la formación de microempresas para el reciclado, y el Instituto de Fomento Municipal, que por ley es el encargado de brindar apoyo técnico a los municipios. Este último actúa también financiando iniciativas de inversión municipal, entre las cuales se cuentan la adquisición del equipamiento requerido para la recolección de residuos.

*Seguridad Ciudadana.* La organización vigente de la policía está inserta en artículo 12 de la Constitución, en virtud del cual se abolió el Ejército. A partir de entonces, es la llamada Fuerza Pública, la única institución del Estado encargada de velar por la defensa y seguridad de la Nación mediante sus diversas ramas, dependientes de diferentes ministerios. La principal rama es la Policía “preventiva” constituida por la “Fuerza Pública” dependiente del Ministerio de Seguridad Pública, la cual se divide en diez direcciones regionales que funcionan en forma desconcentrada, y diversas divisiones (policía de fronteras, servicio de guardacostas, seguridad comunitaria y comercial, control de drogas, apoyo legal, unidades especiales, aeropuertos, y tratamiento y análisis de información). Del mismo Ministerio de Seguridad Pública, depende también la policía de migración y extranjería. Por su parte, la policía “represiva” continúa en manos del Poder Judicial, a través del llamado “Organismo de Investigación Policial”, mientras los ministerios de Justicia, Obras Públicas y Hacienda, poseen también policías específicas bajo su dependencia.

En lo referente al papel del municipio en el ámbito de la seguridad, existe la llamada “Policía Municipal” cuyo papel se limita a ciertas funciones propiamente comunitarias, tales como el cuidado de parques, protección de edificios municipales, control sobre el comercio ambulante, fiscalización sobre juegos y venta de licores. Actualmente existen 14 cuerpos en todo el país. Por otra parte, corresponde al municipio fomentar la participación comunitaria en complemento con el nivel central, lo cual se materializa en programas como Seguridad Comunitaria y Policía de Proximidad. El primero ha intentado involucrar a la comunidad local mediante la creación de Comités de Seguridad Ciudadana, mientras, la Policía de Proximidad tiene un sesgo típicamente desconcentrador, al coordinar acciones para prevenir –y no solamente reprimir–, los delitos en el ámbito local.

*Fomento Productivo.* El Ministerio de Planificación Nacional y Política Pública (MIDEPLAN) es quien elabora los planes de desarrollo de largo plazo, involucrándose en el fomento productivo de la nación, aun cuando no existe un sistema nacional de inversión, que contenga un registro integrado de la inversión pública y/o posea un protocolo establecido y común de generación y evaluación de proyectos.

La creación de las 6 regiones de planificación del desarrollo en 1970 –a la que se agregaron dos posteriormente–, tenía por objeto generar un espacio en el cual se debatieran las necesidades locales, a través de los llamados Consejos Nacionales de Desarrollo. Pese a que tal instancia de encuentro fue eliminada a inicios de los noventas, subsistieron los Comités Técnicos Sectoriales por un tiempo, mientras actualmente solo subsiste el Comité Técnico Agrícola. Aun cuando los ministerios sectoriales poseen un encargado regional, el grueso de las decisiones sigue tomándose en el nivel central.

En la esfera del “financiamiento del desarrollo”, la Ley 8.634 del 2008, crea una “Banca para el Desarrollo”, la cual tiene por objeto financiar proyectos que apunten a la “movilidad social de los grupos especificados por la Ley”, mientras en la esfera del mejoramiento de rendimiento del sector productivo, existe también un “Instituto Nacional de Aprendizaje” institución autónoma que capacita personas con miras a fortalecer el “trabajo productivo”, mediante “núcleos de formación” en doce áreas productivas específicas.

Finalmente, MIDEPLAN se encuentra hoy en una etapa de recuperación de un Sistema Nacional de Inversión Pública. Sin embargo, aún queda por definir la forma específica que adoptará el sistema de aprobación de proyectos de inversión por parte del propio MIDEPLAN y la recuperación de la instancia regional como espacio de coordinación y planificación desconcentrada.

## 5. México

En México durante esta última década, se han producido un conjunto de fenómenos socio-económicos, legados en parte por la crisis internacional, y expresados en dificultades económicas que han comprometido significativamente el crecimiento productivo, originando un aumento relativo del desempleo y la difusión aún más generalizada de la informalidad laboral.

Ello, ha dificultado la extensión y calidad de muchos programas sociales, al incrementarse la población en programas de empleo, ingresos básicos y subsidios. Asimismo, observamos que algunas acciones de inversión social tradicionales, desde SEDESOL principalmente, han visto disminuido su importancia, significación y coberturas, aun cuando el programa OPORTUNIDADES sigue siendo una iniciativa con influencia directa en la lucha contra la pobreza rural.

Conjuntamente, en la sociedad mexicana se ha ido afincando una democracia representativa y política más heterogénea, lo que se expresa tanto en el multipartidismo como en el énfasis que las autoridades estatales y municipales electas tienen en las dinámicas políticas nacionales.

Por otra parte, en términos de inversión social, es de gran importancia que los ingresos estatales se hayan triplicado prácticamente en diez años y que adicionalmente se han reducido la discrecionalidad en la asignación de transferencias<sup>5</sup>. Así se construye un cierto contrapeso, fundado en

---

<sup>5</sup> Los estados mexicanos dependen en una muy alta proporción de transferencias federales (del orden del 82%), y los mismos estados determinan el destino final de su gasto en una cifra estimada menor al 40%.

el mayor peso político del nivel sub nacional que entrega un respaldo a la gestión estadual, aun con las limitantes presupuestarias centralistas.

*Salud.* La Secretaría de Salud llevó a cabo acciones descentralizadoras a lo menos desde 1983, en ese 14 Estados de la Unión, ejerciendo la Secretaría controles regulatorios y presupuestarios muy estrictos. En 1996 se suscribe un “Acuerdo nacional para la descentralización de los Servicios de Salud” con el total de los gobiernos estaduales, el que postula la transferencia a los estados de la responsabilidad de prestar servicios primarios de salud y medicina preventiva a la población abierta, la universalidad del servicio y el objetivo programático de transferir progresivamente el control sanitario de los establecimientos y servicios a los municipios. El esfuerzo descentralizador deja al nivel central privativamente el conjunto de las actividades normativas, legales y reglamentarias, además del financiamiento mediante transferencias.

En términos operativos, durante años, han coexistido establecimientos de salud federales (ministeriales) con aquellos en los que operó la transferencia a los estados, añadiéndole complejidad a un sistema sujeto a muchos desafíos en cobertura, como en calidad. Esta fragmentación hace difícil la coexistencia y una complementariedad que favorezca la eficiencia del conjunto de las prestaciones. Es por esto que se plantea como desafío resolver la diferenciación de estándares de calidad en las prestaciones, factor debilitado también por el bajo nivel de inversión en salud<sup>6</sup>.

*Educación.* La Ley General de Educación, publicada en 1993, –cuya última reforma publicada data de 2006–, explicitó que los servicios educativos universales preescolares, primarios y secundarios, se prestarán en el marco del federalismo y la concurrencia de instituciones previstas en la Constitución (autoridades educativas de la Federación, entidades Federativas y de los Municipios, a través de la Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública federal, al ejecutivo de cada uno de los Estados y a la autoridad educativa municipal del ayuntamiento en cada municipio). Se definen, en consecuencia, ámbitos de competencia exclusiva a cada uno de esos niveles y, adicionalmente, competencias concurrentes. Se dispone el mecanismo de convenios colaborativos entre entidades para coordinar o unificar las actividades educativas previstas. Asimismo, se estableció mediante la reforma de enero de 2005, que el monto general que el Estado-Federación, entidades federativas y municipios destinen al gasto en educación pública y en los servicios educativos no podrá ser menor al 8% del producto interno del país, incluyendo un 1% a la investigación científica y tecnológica.

Ciertas modalidades descentralizadoras se han ido haciendo realidad en México. La división de funciones entre el Gobierno Central y los Estados se construye en el marco de un “nuevo federalismo”, el cual centraliza el poder –el primero planifica, regula y norma- y descentraliza la administración –los Estados gestionan el sistema-. En términos operativos, la federalización educativa muestra situaciones muy diversas.

En un estudio sobre seis estados mexicanos (Chihuahua, Estado de México, Durango, Veracruz, Puebla y Oaxaca), se observa que los avances de la descentralización son muy heterogéneos, siempre circunscritos a “directivas centrales”, con gran influencia del Sindicato de Maestros y con resultados menores en materia de eficiencia y calidad educativa. La participación social sigue siendo disposición legal sin asidero práctico significativo.

*Recolección y disposición de Residuos Sólidos.* Constitucionalmente, la recolección y la disposición de los residuos sólidos son responsabilidad municipal. En la práctica, la recolección de basuras se realiza ya sea mediante empresas municipales o, como es más habitual, a través de contratos de servicios a privados, con aportación variable de maquinaria, transporte y sitios por parte local, existiendo diferentes tipos de concesión. Una situación algo diferente se da respecto del tratamiento y la disposición final de los residuos, la que generalmente ocurre en vertederos dispuestos al efecto, donde se desarrollan distintas tecnologías primarias de acumulación. Muchas veces, por escala productiva mínima, estos acogen los residuos de un conjunto de municipios de un cierto territorio, lo que lleva a que esas instalaciones sean de competencia intermunicipal. Puede ocurrir también una localización “regional”, cuando los proyectos de tratamiento y

<sup>6</sup> Entre 1997 y 2007 un estado “promedio” dedicó el 88% a erogaciones corrientes y sólo un 12% a inversión, entendiéndose que hay variaciones significativas entre estados.

disposición adoptan tecnologías de rellenos sanitarios, en contextos de alta y constante demanda, que justifique una “escala regional” más que municipal, incorporando responsabilidades directas e indirectas a los Gobiernos Estadales.

Una investigación pormenorizada realizada por Flamand y Rodríguez del Colegio de México, identifica buenas prácticas asociadas al servicio, concluyendo que los mejores desempeños en esta compleja actividad se asocian directamente a instrumentos legales actualizados y coherentes, a personal especializado y con experiencia, a recursos financieros importantes de programas federales y una activa y eficaz participación ciudadana. Por ende, estos deben ser los lineamientos de políticas y programas de acción para los municipios y los estados.

*Seguridad Ciudadana.* Uno de los problemas centrales de la sociedad mexicana es la inseguridad, en medio del fragor de los carteles del narcotráfico, las asociaciones del crimen organizado y una violencia institucional que deja víctimas muy significativas entre autoridades federales, alcaldes municipales, representantes policiales y ciudadanos en general. En este contexto, la Comisión de Desarrollo Municipal de la Cámara Alta de México denunció recientemente que las bandas de narcotraficantes tendrían controladas completamente 195 Alcaldías e influyen significativamente otras 1.536, lo que constituye el 71% del total de Municipios del país (2.439). El control a la posesión de armas, los sistemas privados de seguridad y vigilancia, un sistema judicial demorado y de alta complejidad, escasos avances en el sistema carcelario y de los programas de rehabilitación, completan el complejo cuadro antes señalado.

Este contexto de violencia e insuficiencia de la acción policial y judicial, cuando no una acendrada desconfianza ciudadana en las policías, transforma este problema en una “Cuestión de Estado” que pone en tela de juicio a las instituciones, afectando la sociedad y economía. No obstante, algunos indicios puntuales y excepcionales muestran un aumento de las tasas de denuncias y situaciones locales de confianza estructurada entre policías y vecinos. La sistematización de esas prácticas debe ser la fuente de una pedagogía social de primer orden, no obstante, la descentralización de los servicios policiales en pos de una seguridad ciudadana de mayor calidad, enfrenta entonces varios desafíos previos. Sin el requisito inicial de una Política de Estado relativa a la seguridad ciudadana, sin una unificación del mando policial, sin instancias claras de dirección nacional del desafío, se hace muy difícil depositar esperanzas en una descentralización eficiente y eficaz de estos servicios.

*Fomento productivo.* Legalmente ha sido tradición la acciones gubernamentales promotoras del desarrollo productivo, mediante asistencia crediticia y tecnológica a las PYMES; en el favorecimiento de conglomerados productivos asociados en el territorio; en formas de desarrollo social inclusivo; en la expansión organizada de la infraestructura pública -energética, caminera y de comunicaciones-, y en el direccionamiento estratégico del desarrollo que capta y asume la “dimensión de los territorios” como cuestión vital.

En dichas acciones de fomento juegan un papel importante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en la gestión de una política territorial productiva; SEDESOL en la promoción de modalidades de desarrollo productivos locales y en la Coordinación General de Micro-regiones<sup>7</sup>; la Secretaría de Economía en la capacitación, innovación tecnológica y promoción empresarial con énfasis en PYMES; la Secretaría de Medio ambiente y Recursos Naturales en la planeación ambiental para el desarrollo productivo local; y, la Secretaría de Comunicaciones y Transporte mediante su apoyo en programas de infraestructura, favoreciendo una visión pormenorizada de los territorios.

El conjunto de instituciones antes mencionadas, disponen de una “visión territorial” eficaz. Aún cuando la coordinación interagencial o interministerial no ha sido ni será una faena sencilla. Complementariamente, se ha buscado recuperar el protagonismo de las entidades territoriales específicas, en ocasiones a través de exitosas experiencias de asociaciones intermunicipales en territorios determinados

<sup>7</sup> Donde se identifican zonas, municipios y comunidades en diferentes estados del país, caracterizadas por su abierto rezago productivo y social. En los casos señalados, se establece una batería completa de intervención de programas públicos con un sentido integral y se incrementan las sinergias con el ámbito empresarial productivo.

que muestran prometedores resultados. A nivel de los estados, de regiones al interior de ellos, y de la figura de "territorios especiales" se debe avanzar estratégicamente para optimizar los instrumentos disponibles.

## **J. Ocho hipótesis sobre la descentralización de servicios esenciales**

### **1. La singularidad de los procesos de descentralización**

La presente investigación confirma que los procesos de descentralización tienen muchas particularidades en cada país de la Región, siendo muy difícil la generalización de conclusiones en los países de la muestra. Ahora bien, esta singularidad permite destacar las condiciones que explican los avances más significativos - aquellos desarrollos subnacionales que implican beneficios globales para la economía y la gestión fiscal, la diversificación adecuada de las economías regionales y locales, esfuerzos serios en pos de la integración social y activas modalidades de participación y gestión ciudadana-.

Entre otras explicaciones “virtuosas” destacan los casos en los que:

- Existe un engranaje institucional funcional a la descentralización, en el que destaca una dimensión favorecedora de delegación de competencias y confianzas hacia las entidades subnacionales. Ello se suele expresar no sólo en casos en que las atribuciones se delegan, sino sobre todo en las situaciones en que dichas funciones se ganan vía una acreditación adecuada. Esto admite también que las dinámicas descentralizadoras en casos se vinculen con reivindicaciones populistas, superficiales o de oportunismo político.
- Cuando hay una trayectoria histórica de descentralización que, aunque de modo limitado, se observen éxitos significativos. Son esos ejemplos la mejor pedagogía para una profundización descentralizadora.
- En aquellas circunstancias que muestran que hay “fuerza social regional o local”, aquel capital social que diferentes autores identifican como claves en estos complejos procesos. Esas fortalezas son institucionales, culturales, autonómicas y educativas.
- Cuando en la última década, con ciclos recesivos o expansivos en la economía, las dinámicas hayan favorecido la diversificación territorial del crecimiento o el ajuste del caso. Sobre todo en los casos en que las “crisis” hayan sido capaces de desplegar un esfuerzo de inversión y programas públicos contra cíclicos.
- En aquellos eventos político electorales que han valorado crecientemente a los representantes regionales y municipales. Especialmente en los casos en que dichas elecciones han generado un debate substantivo y cuando hayan derivado en legitimar liderazgos regionales y locales que adquieran dimensión nacional, y;
- En circunstancias de programas nacionales excepcionales que apunten a la superación de la pobreza, la inclusión social o el apoyo especial a las PYMES. Estos programas pro- equidad tienen efectos descentralizadores importantes.

### **2. La descentralización tiene algunos avances en la década**

Por razones de distinta naturaleza se ha podido establecer que los procesos de descentralización avanzan, aunque sea parcialmente. Es la opinión de la mayoría de los expertos informantes claves, como el análisis de la encuesta efectuada en esta investigación.

Entre las situaciones que explican estos avances relativos se encuentran:

- Que haya surgido una “dinámica política” regional y/o local de relevancia, que exprese la mayor importancia relativa de dichos espacios, que ellos “cruzan” las dinámicas partidistas y que se constituyan en espacios propios y reconocidos por la ciudadanía.

- Que exista un fuerte compromiso presidencial, cuya figura institucional es siempre muy relevante, y que ello se traduzca en programas, políticas y acciones diferenciadas subnacionalmente, y no sólo en innovaciones programáticas generales.
- La importancia de las elecciones regionales y locales en el calendario electoral “político”, aún con el atenuante de ser sólo preparatorios o “primarias” de eventos electorales nacionales.
- Un reclamo ciudadano cada vez más fuerte y sistemático por “soluciones en el lugar”, lo que se hace más evidente en situaciones de desastres naturales o crisis muy sostenidas en determinados territorios.
- El surgimiento de un movimiento “municipalista” de cierta envergadura, aun en las situaciones de mayor centralismo, donde la institucionalidad local hace esfuerzos por recoger demandas ciudadanas, se reconocen y legitiman nuevos liderazgos políticos más “acogidos” en la sociedad, y;
- La persistente influencia de organismos internacionales, la experiencia internacional, la comunidad de expertos pro-descentralización, y algunos movimientos de profesionales y líderes de opinión regionales y locales. Un discurso académico más cercano a la política y cultura locales ha hecho también una contribución relevante.

### **3. Las escalas subnacionales para la gestión de servicios esenciales son variables y se requiere de un sistema de funciones coherentes y compartidas nacional-regional-local**

Gran parte de los expertos consultados se muestran poco partidarios de “esquemas generales” de descentralización de servicios esenciales. Estos esquemas generales deben ir dando paso a situaciones específicas y graduales, entre otras cosas, para ir asegurando experiencias con éxito que retroalimenten perspectivas descentralizadoras de más largo aliento.

Esta opinión está fundada en cuestiones como las siguientes:

- Los esquemas “únicos y totales” han mostrado poca eficacia, porque precisamente no son capaces de acoger las especificidades que están “llamados” a asumir. Las condiciones de la institucionalidad regional y local son tan variables que la “receta general” es poco adecuada.
- En algunas oportunidades (la mayoría), la descentralización de servicios esenciales se ha dado “de un día para otro”, sin un debate importante, sin las consideraciones particulares que den lugar a gradualidades o modalidades alternativas, sin análisis de prerequisites esenciales y sin considerar ajustadamente el modo en que dichos proceso favorecen el desarrollo general del país y no atentan respecto del equilibrio fiscal general.
- Existe un convencimiento cada vez más generalizado respecto de la escala “intercomunal” como ente sub nacional particularmente adecuado para la gestión de una cantidad importante de servicios esenciales. Aquello que es evidente en los rellenos sanitarios, se expresa también en el sistema de atención primaria y referencial de salud hacia niveles más especializados y en la gestión más integral del sistema educacional. No sólo existe una cuestión de “tamaño de mercado”, de aprovechamiento más eficiente de personal especializado y la posibilidad efectiva de generar sinergias importantes en el sistema territorial que allí se expresa. Esta escala supone acuerdos sólidos y de largo aliento entre autoridades, lo que le da estabilidad mayor a esa descentralización.
- Se abre paso la idea de “descentralización condicionada” de servicios esenciales, como ya ocurre en determinadas realidades (como excepción y no como norma). Ello lleva a establecer prerequisites que cada entidad sub nacional deba cumplir, para que se transfieran las competencias respectivas. La entidad decidora nacional y sectorial correspondiente podría disponer de un “panel de expertos” que efectuase un informe especializado como condición previa. También se debiera establecer un “régimen de revocatoria” de los servicios transferidos en determinadas situaciones. Todo ello contribuiría significativamente a asegurar

una calidad efectiva de los servicios delegados, la consolidación de un sistema de transferencias y el condicionamiento severo de los requisitos.

- Cada uno de los servicios esenciales estudiados tienen características propias que hacen que las distintas entidades sub nacionales tengan competencias también particulares. En todos los casos, el nivel nacional debe ser habitualmente el lugar desde el que se emiten los lineamientos centrales de política; el nivel intermedio es aquel que suele concentrar la desagregación territorial de las políticas y los programas, y eventualmente asumir la gestión directa de servicios cuando amerite por la necesidad del servicio (mercado, especialización y tamaño); y el nivel local reserva para sí la gestión directa, con el énfasis ya referido de acciones de gestión intercomunales, y;
- Permanece la cuestión del “sistema integrado”, vale decir de la red nacional-regional-local en que se inscribe la planificación, los programas, la gestión directa y las evaluaciones ex-post sobre las prestaciones. La eficacia de la descentralización, en opinión muy reiterada por los especialistas sectoriales más relevantes, es la existencia de una red o sistema con roles complementarios. La vitalidad descentralizadora no descansa solo en la ejecución del servicio, sino en su financiamiento, sus equipos profesionales, el mercado de prestaciones, la calidad lograda y las sinergias con otros servicios complementarios en los respectivos territorios.

#### **4. Existen las suficientes “buenas prácticas” como para obtener conclusiones sobre replicabilidad**

La existencia de “buenas prácticas” se ha constatado en todos los países de la muestra. Definimos como buena práctica aquella situación en la que cualitativamente se observa que la gestión local-regional manifiestan ventajas objetivas a su eventual gestión centralizada, ya sea en costos comparativos, calidad del servicio, en participación positiva de la comunidad organizada y en mejoras efectivas de la calidad de vida de los usuarios.

Entre los factores asociados a esas experiencias, las que desafortunadamente son más excepciones que normas, destacan:

- La calidad del equipo directivo y profesional a cargo de la gestión directa de los servicios. Ello incluye liderazgo, legitimidad, calidad profesional, compromiso con la comunidad, continuidad de sus acciones y respaldo político de la autoridad dependiente (Gobernador Estadual o Alcalde Municipal), lo que implica dosis adecuadas de autonomía en la gestión cotidiana.
- La participación de la ciudadanía organizada es condición de “éxito”, en la medida que su rol sea el de involucrarse de modo permanente, desligarse de la actuación meramente reivindicativa y comprometerse con los objetivos de mediano y largo plazo en el servicio de que se trate.
- Cuando el financiamiento del servicio prestado es adecuado, vale decir, cubre los costos directos e indirectos, existe seguridad y oportunidad sobre este, hay recursos para el mantenimiento y para la infraestructura, y solvencia para la inversión futura. Más aun, cuando el financiamiento de necesidades normales y adicionales de inversión es concursable en base a eficiencia en la gestión.
- Cuando el “acuerdo institucional” de los municipios asociados o del servicio estadual, se encuentra bien vinculado con el nivel nacional de política y de financiamiento. Ello le comunica eficiencia a la operación del servicio, favorecida por la sincronía y reconocimiento nacional.
- En oportunidades, estos ejemplos son “replicables”, aunque no se trata de algo sencillo, ya que la “copia” no tiene sentido, sino que deben darse las circunstancias específicas y condiciones previas que muestra la experiencia exitosa, lo cual muchas veces no ocurre. Se debe imponer una revisión crítica en la aplicación de la experiencia, de modo de distinguir que se debe aplicar y que no, y;
- Es fundamental que la “buena práctica” se pare sobre sus propios pies y no sea el resultado de una intervención externa (como el apoyo de una organización no-gubernamental), de un apoyo estatal central especial (como una intervención directa de apoyo político y financiero) o de una coyuntura única. La experiencia buena requiere estabilidad y normalidad para constituirse en exitosa.

## 5. La problemática de la calidad está en el centro del desafío futuro en educación básica y en salud primaria

En gran parte de los países de la muestra, los servicios esenciales analizados han ido atendiendo sus demandas de cobertura aun cuando permanecen sectores sociales en pobreza y población en zonas apartadas con severos déficits. No obstante, existen claros avances en coberturas, lo que comienza a contrastar con severos problemas de localidad con que son entregadas las prestaciones esenciales. Dicha situación es particularmente significativa en las prestaciones de atención primaria de salud y los servicios de educación básica y media.

Entre las cuestiones recurrentes que describen y/o explican estas realidades de especial complejidad, encontramos:

- Existe una demanda creciente por mayor calidad en los servicios, especialmente cuando la diferencial de calidad para diferentes sectores sociales y coberturas geográficas se hace tan evidente. Coexisten estándares educativos de muy distinta calidad, y la aspiración social legítima es por calidad y no sólo por acceso. Hoy se dispone de prestaciones de calidad en salud, asociadas a nuevas tecnologías y mejores atenciones especializadas, sin embargo, de acceso desigual.
- Los temas del financiamiento han sido resueltos de modo bastante parcial, y las entidades regionales y locales prestadoras de estos servicios se encuentran limitadas por “déficits presupuestarios estructurales”. Las transferencias desde el nivel federal o estadual (regional) suelen contener los costos asociados a la planilla salarial de profesionales y funcionarios y un funcionamiento mínimo. Existen situaciones en las que se imponen mecanismos de financiamiento compartido con las familias de los usuarios, acentuándose las brechas entre servicios con o sin aportes privados. Los desafíos a futuro para los procesos de descentralización, pasan por mejorar los mecanismos de financiamiento.
- Los programas especiales pro-calidad, ya sean buscando el mejoramiento de la productividad, aportando infraestructuras o equipamientos o incentivando eficazmente a “maestros y doctores” han mostrado mucha insuficiencia. En oportunidades, la uniformidad de los sistemas institucionales, impide hacer distinciones o pago de incentivos por calidad. En otras, el aprovechamiento eficaz de nuevas tecnologías de información requieren de un contexto general “mínimo” que no existe.
- Las capacidades directivas y del cuerpo de profesionales responsables de estos servicios, es una cuestión clave. Los casos de mejoramientos significativos de calidad se asocian a directivos inmutativos o al menos estables en el tiempo, equipos profesionales bien dirigidos, adecuado sentido de trabajo colectivo y fuerte compromiso con la responsabilidad profesional. Una mayor autonomía de colegios y centros clínicos, serían deseables para crear condiciones favorables para la difusión de experiencias de este tipo, acompañadas de suficientemente financiamiento y apoyo institucional.
- Muchas de las falencias de estos servicios se relacionan a la ausencia de un “sistema estructurado” del que dependan las prestaciones locales. Dicho sistema debe implicar mejores especificaciones de competencia por niveles, un correcto sistema de derivación, y una fiscalización y monitoreo que utilice las unidades pedagógicas o clínicas especializadas para asegurar calidades, y;
- Asegurar el acceso preferente a la especialización de los directivos y profesionales que laboran en las entidades locales. Al acentuarse la capacitación especializada en dicho nivel, estaríamos entregando incentivos más eficaces para estos roles. Estos programas tienen éxito si son efectuados con financiamiento y vigilancia regional.

## **6. Los servicios de recolección y disposición de basuras, aunque “naturalmente” descentralizados, muestran una severa precariedad en cobertura y calidad**

La recolección y disposición de los residuos sólidos domiciliarios presenta, desde un punto de vista teórico, todas las características de un conjunto de servicios jerarquizados territorialmente. Mientras la recolección es sumamente local, la disposición implicaría una escala necesariamente regional, en la que se optimicen las cargas a las tecnologías más modernas de tratamiento de desechos. Esta situación contrasta con una práctica en donde el servicio mismo mantiene problemas severos de cobertura y muchas de estas funciones se efectúan informalmente y sin las normas sanitarias y ambientales básicas.

Entre los temas a considerar están:

- Sigue pendiente en nuestras metrópolis, ciudades, localidades menores y sectores rurales la presencia de un servicio de recolección y tratamiento de desechos mínimamente adecuado. Los efectos de esta insuficiencia son notables en salubridad y calidad de vida para las respectivas poblaciones. En la mayoría de los países de la muestra, se han definido políticas nacionales al respecto, que buscan la formalización de la actividad, sus mejoras substantivas y una adecuada jerarquización con diferenciación territorial.
- Se hace necesario un esfuerzo sostenido de mejoramiento de estos servicios. Ello implica mejorar el diagnóstico de las situaciones actuales y la necesidad de diseñar programas y proyectos de mediano y largo plazo, que busquen la incorporación de nuevas tecnologías, y que impliquen un diseño de “sistemas regionales integrados de desechos domiciliarios”.
- Mucho de la experiencia internacional y parcialmente en nuestras realidades, dan cuenta de avances importantes en materia de clasificación de basura, alternativas de reciclaje y otras más de recuperación de desechos. Incluso es posible identificar modalidades productivas de “recolectores asociados” y otras prácticas interesantes. Nada de esto es sencillo y ciertamente deben darse algunas condiciones básicas de operación para emprender las citadas innovaciones.
- El financiamiento es una de las restricciones de mayor importancia, especialmente cuando se trata de instaurar “sistemas regionales”. La disposición al pago de las familias es relativamente baja frente a un servicio habitualmente irregular, y donde se supone que el municipio o “el Gobierno” debe hacerse cargo. Allí es donde se requiere de políticas públicas más sostenidas, con financiamiento e innovaciones, y metodologías de cobro adecuadas que incentiven el pago.
- Las consideraciones ambientales y sanitarias inherentes a estas complejas actividades, hacen que el tema deba verse integrado a otras cuestiones como los desechos industriales y/o peligrosos, los cursos de aguas y las zonas de riesgo ecológico, donde suelen concentrarse los desechos ilegales, y el tratamiento de las aguas servidas. La coordinación de gestión de estos, pueden producir sinergias importantes, y;
- Es posible una incorporación ciudadana a estas tareas, especialmente en la medida que se hace conciencia de su importancia sanitaria, ambiental y de recuperación económica. Algunos programas educacionales han tenido éxitos importantes, especialmente cuando se trata de constituir una cultura del saneamiento básico. También es posible recuperar un asociativismo empresarial entre recolectores, con beneficios ambientales y de ingresos.

## **7. La seguridad ciudadana se ha constituido en la principal demanda ciudadana y la descentralización ordenada de su gestión, una necesidad imperiosa y urgente**

De todas las demandas ciudadanas por servicios, la seguridad pública es la más sentida y actual. Encabeza los problemas de la gente y se han incrementado los asaltos, la delincuencia barrial, las tasas de victimización y las sensaciones generales de inseguridad. En los países de la muestra se aprecia el

vínculo estrecho que la inseguridad ciudadana tiene con temas más globales del narcotráfico, corrupción y el crimen organizado. Esta contamina la convivencia ciudadana, siendo las experiencias de prevención y enfrentamiento, claras excepciones más bien locales.

No obstante, es posible referirse a algunas cuestiones más específicas:

- Los temas de la “seguridad nacional” son distintos, aunque vinculados, con los de la Seguridad Pública o Ciudadana, que es a lo que hacemos referencia principal. Esta distinción es importante porque en la seguridad cotidiana y barrial importa mucho la organización de la gente y los niveles de confianza que se alcance con la Policía, de modo que esa acción conjunta sea la clave de acciones preventivas de gran escala. La militarización de la Policía debe dar lugar a una “ciudadanización” de la Policía, en el enfoque de la seguridad ciudadana.
- Es esencial mantener un nivel de información e investigación acuciosa sobre las maneras de operar de la delincuencia, especialmente porque es muy “adaptativa” a las cambiantes condiciones del contexto. No son pocas las situaciones en que los delincuentes son muchos más cambiantes en sus tácticas que la propia Policía. Este tema de la investigación y “la inteligencia” (y contrainteligencia) plantea abundantes sospechas sobre policías criminales y/o asociadas con los delincuentes. Buena parte de la confianza en la Policía va a depender de información más científica y oportuna, que muestre eficacia.
- La gran mayoría de los especialistas consultados coinciden en la necesidad de “uniformar las policías”, en una disciplina y ojalá institución única o, a lo menos, en un “mando único”, con políticas policiales claras y con sentido de Estado. La coexistencia de policías nacionales, regionales y municipales, acompañado de redes de policías especializadas (más allá de la judicial, naturalmente), suele introducir dinámicas complejas y hasta competitivas, lo que en el debate de la transparencia y las confianzas aporta poco a la seguridad de los ciudadanos.
- La gestión a nivel municipal, intermunicipal o estadual (regional) de los servicios policiales depende de múltiples factores. Una mayor cercanía policial hace que el ámbito local se releve en importancia, aunque será determinante la dependencia propiamente del respectivo Cuerpo Policial Unificado. El propio debate de los Policías Municipales está abierto y muchos expertos ven “más riesgos que virtudes” en dicha descentralización con dependencia de la autoridad civil municipal. Claramente los expertos coinciden en una descentralización más bien “desconcentrada” con gestión local dependiente de la entidad policial unificada.
- Se hace necesario inscribir la temática de la seguridad ciudadana con el conjunto de actividades directamente relacionadas, como es el sistema judicial y sus procedimientos, defensoría y penalizaciones; el sistema carcelario –reconocido en la región como escasamente reinsertante en la sociedad para los infractores–, el sistema educacional y los programas de prevención, especialmente respecto del tráfico de drogas y otros delitos de gran influencia ciudadana, y;
- Allí cuando la organización barrial es fuerte y respetada por los ciudadanos, junto a una policía proba y eficaz, es cuando se dan experiencias positivas. Más que nunca se hace necesario sistematizar este tipo de experiencias.

## **8. El desarrollo económico regional y local tiene tremendos desafíos, pero constituyen una necesidad imperiosa para una descentralización eficaz**

Los especialistas consultados coinciden en la necesidad de generar “desarrollos económicos locales” que sean capaces de sostener en el largo plazo, los procesos de descentralización, incluida la gestión de servicios esenciales en distintos niveles subnacionales. Existen avances importantes en ese sentido, especialmente en las situaciones donde se apuesta a “agrupaciones productivas” en los territorios, como fundamento de dinámicas endógenas de desarrollo sostenido. En la medida que ello implica recursos cualitativamente superiores a los habituales, que supone también una relación de calidad diferente en la asociación entre empresarios privados y entes públicos, y que los niveles de

diversificación competitivos son difíciles de identificar, el desarrollo económico local sea una tarea tan urgente como difícil.

Entre los aspectos a considerar tenemos:

- La apuesta por el desarrollo económico local (regional) supone un conjunto eficaz de políticas públicas, que contemplen recursos sostenidos y de largo aliento para la capacitación, el crédito y las garantías, la innovación y la investigación aplicada y el acompañamiento al emprendimiento privado asociado. Lo anterior supone una prioridad productiva en la economía y lineamientos estables que permitan la acción conjunta eficaz con el ámbito privado.
- Aunque esta “escala territorial” del desarrollo sea evidente desde el punto de vista de los recursos y las potencialidades, la institucionalidad pública regional y local, el fomento y la innovación productiva padece habitualmente de graves problemas. Es una institucionalidad muy centralizada, habitualmente con “agentes” en el territorio, pero poco comprometida con los entes gubernamentales regionales y locales poco empoderados.
- Las experiencias de asociación público-privado son variadas en los países de la muestra. Existen logros importantes en el campo de las construcciones camineras y de infraestructura, pero la asociación para la gestión del desarrollo local es todavía insuficiente. Destacan los casos de estados o regiones poderosas (y con autonomías) que han conformado corporaciones de desarrollo o entidades equivalentes.
- Las agrupaciones productivas, llámense o no clusters, constituyen un avance conceptual y práctico en los países de mayor tamaño y federativos de esta investigación. Siempre se trata de apuestas con riesgo, que si son establecidas de común acuerdo con los privados, favorecen la factibilidad de los resultados. Crecientemente el desarrollo se está fundando en acciones productivas vinculadas a los recursos naturales regionales y locales.
- La investigación y la tecnología aplicada se establece como un prerrequisito fundamental para sostener los esfuerzos por el desarrollo local. Las universidades, los centros de investigación, las asociaciones de productores privados en determinadas líneas productivas, entre otros, son esenciales para el despliegue adecuado de esfuerzos que suelen encontrar dificultades en una institucionalidad universitaria y de investigación bastante débil, y;
- Deben imponerse esquemas simplificados para la gestión empresarial, de modo que los esfuerzos de emprendimiento no se vean limitados por una institucionalidad rígida y poco innovadora. Esta actitud pro emprendimiento está en la base de los éxitos que se han obtenido en la región en materia de desarrollo económico local.

## K. Conclusiones

Aunque el debate sobre descentralización ha privilegiado la definición de hipótesis generales en torno a sus costos y beneficios, es importante reconocer que cada tipo específico de servicio público amerita un tratamiento independiente en lo que a la descentralización se refiere. En este espíritu, existe una tensión entre las ventajas de costo de la centralización, y los beneficios de mejor gestión por efectos del conocimiento y mayor cercanía de la burocracia local con su comunidad.

No obstante la literatura empírica tiende a favorecer la descentralización como una forma de potenciar la eficiencia en la gestión pública, diversas contraindicaciones surgen en la esfera más específica de ciertos servicios públicos. Problemas de coordinación, y potenciales consecuencias en el objetivo de garantizar un estándar razonablemente homogéneo de servicios en todo el territorio nacional son importantes de considerar. Entre otros problemas ampliamente abordados en la literatura, destacan el papel de las economías de escala como un factor con méritos específicos en diferentes tipos de bienes públicos locales, y el efecto de las externalidades entre jurisdicciones, entre otros factores.

Este trabajo plantea que existen tres componentes básicos que deben ser analizados en la evaluación de la estructura de competencias entre niveles de gobierno. Un primer aspecto es el financiamiento, y en particular el papel de las transferencias. Estas últimas pueden tener diversos grados de condicionalidad, generando efectos concretos en el comportamiento de las jurisdicciones autónomas en función de su diseño. Un segundo aspecto es la definición del ámbito específico de la descentralización al interior de cada distinta función del Estado. Ámbitos tan diversos como la administración de recursos humanos, las atribuciones para decidir sobre la inversión pública en cada distinto tipo de servicio y el grado de descentralización en la gestión de compra de insumos básicos son componentes clave.

Finalmente, la fortaleza de las instancias de coordinación entre jurisdicciones representa un aspecto de fondo en el tema que nos ocupa. De ellas depende el grado de articulación y coherencia del proceso de acción del Estado, y la calidad de la inversión pública en un contexto agregado.

En base a los resultados de encuestas y entrevistas en profundidad con expertos latinos y de los países en estudio, vemos que existe un grado importante de acuerdo sobre las particularidades de cada país en materia de servicios esenciales descentralizados, y la necesidad de conjugar prudentemente los esfuerzos sub nacionales con los objetivos fiscales generales y las tareas estratégicas definidas en cada país. Se observa una distancia importante entre el “discurso descentralizador” y las prácticas descentralizadoras, habitualmente más modestas en sus logros.

En términos generales, se valora una revitalización del municipalismo en la Región, una priorización de los desarrollos económicos locales y el imperioso fortalecimiento de la institucionalidad subnacional y de sus capacidades profesionales, como requisitos para un mejor desempeño sobre los servicios descentralizados en Latinoamérica. Adicionalmente, parece de toda conveniencia que las instancias subnacionales asuman responsabilidades y competencias en la gestión de los servicios esenciales, sin embargo, que dicha delegación sea en base a una postulación específica que se corresponda con recursos, metas, objetivos y disposiciones, incluso, de revocabilidad. De esta manera, la descentralización dejaría de ser un mecanismo “genérico y forzoso”, para constituirse en un desafío regional y local para mejorar dichas prestaciones.

## Bibliografía

- Acuña, Héctor (1977), Participación de la comunidad en el desarrollo de los servicios primarios de salud, *Bull. Pan. Am. Health Org.* 55, 93-97.
- Acquatella, Jean (2001), “Aplicación de instrumentos económicos en la gestión ambiental de América Latina y el Caribe: desafíos y factores condicionantes”, serie Medio ambiente y desarrollo, N° 31 (LC/L. 1448-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.28.
- Angelelli, Pablo, Rebecca Moudry y Juan José Llisterri (2006), “Capacidades institucionales para el desarrollo de políticas de fomento de la micro, pequeña y mediana empresa en América Latina y el Caribe”, Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, D.C., Banco interamericano de Desarrollo (BID)
- Antúnez, Ivonne y Sergio Galilea (2003), “Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y el Caribe: problemas, metodologías y políticas”, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, N° 69, (LC/L. 1968-P), Santiago de Chile, CEPAL.
- Arriagada, Irma y Lorena Godoy (2000), “¿Prevención o represión? El falso dilema de la seguridad ciudadana”, *Revista de la CEPAL*, N° 70 (LC/G.2095), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Baer, Susan y Douglas Ihrke (2004), “The Local Political Economy of Inner City Neighborhoods: Theory and Application”, *Public Administration Quarterly*, p.p. 47-69.
- Barankay, Iwan y Ben Lockwood (2007), “Decentralization and the productive efficiency of government: Evidence from the Swiss cantons”, *Journal of Public Economics*, 91, p.p. 1197-1218.
- Bossert, Thomas, Diana Bowser y Johnnie Amenyah (2007), “Is Decentralization Good for Logistic Systems? Evidence on essential medicine logistics in Ghana and Guatemala”, *Health Policy and Planning*, N° 22, p.p. 73-82.

- Brennan, Geoffrey y James Buchanan (1980), *The power to tax. Analytic foundations of a fiscal constitution*, New York, Cambridge University Press.
- Brosio, Giorgio y Stefano Piperno (2007), *Assesing regional and local government expenditure needs in Italy. Small achievements and big prospective issues*, Paper prepared for the Seminar on Expenditure Needs in Copenhagen, Septiembre.
- Busemeyer, Marius (2008), "The impact of fiscal decentralisation on education and other types of spending", *Swiss Political Science Review*, N. 14 (3), p.p. 451-481.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010a), *América Latina frente al espejo: Dimensiones objetivas y subjetivas de la inequidad social y el bienestar en la región*, (LC/G.2419/E), Santiago de Chile, CEPAL.
- \_\_\_\_ (2010b), "El lugar importa", *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432 (SES.33/3)), Santiago de Chile, mayo, CEPAL.
- \_\_\_\_ (2010c), "Estado, política, fiscalidad y pactos sociales: una ecuación por construir", *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432 (SES.33/3)), Santiago de Chile, mayo, CEPAL.
- \_\_\_\_ (2009a), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2008-2009*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ -GTZ-BMZ (2009b), *Las relaciones intergubernamentales y las finanzas subnacionales ante la crisis, documento presentado en Conferencia Las políticas públicas ante la crisis global: problemas presentes y desafíos futuros*, Santiago de Chile, 29 y 30 de Septiembre.
- \_\_\_\_ -SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) (2009c), *Innovar para crecer: desafíos y oportunidades para el desarrollo sostenible e inclusivo en Iberoamérica* (LC/L. 3138), Santiago de Chile, diciembre.
- \_\_\_\_ (2008a), *Panorama social de América Latina, 2008* (LC/G.2402-P/E), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ (2008b), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades*, (LC/G.2367 (SES.32/3)), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ (2008c), *Los mercados de trabajo, la protección de los trabajadores y el aprendizaje de por vida en una economía global: experiencias y perspectivas de América Latina y el Caribe* (LC/L.2880), Santiago de Chile, abril.
- \_\_\_\_ (2008d), "Superar la pobreza mediante la inclusión social", *Documentos de Proyectos*, N° 174 (LC/W.174), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ (2007), *Un sistema de indicadores para el seguimiento de la cohesión social*, (LC/G.2379), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294 (SES.31/3)), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ (2005), *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*, Irma Arriagada (ed.), 250 p.
- \_\_\_\_ (2004), *Seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: necesidad y propuesta*, (LC/G.2252 (SES.30/17)), Santiago de Chile, junio.
- \_\_\_\_ (2003a), *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*, Ricardo Jordán y Daniela Simioni (Comps.), Santiago de Chile, 264 p.
- \_\_\_\_ (2003b), *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local* (LC/L.1854-P; LC/IP/L.217), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ (2003 c), *La ciudad incluida*, Marcello Balbo, Ricardo Jordán y Daniela Simioni (comps.), CEPAL/Cooperazione Italiana, 322 p.
- \_\_\_\_ (1998), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades y desafíos*, (LC/G.1997/ Rev. 1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas.
- \_\_\_\_ (1993), "Descentralización fiscal: Marco Conceptual", *Serie Política Fiscal* N° 44, Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas.
- Cetrángolo, Óscar y Juan Gómez Sabaini (2007a), *Hacia una mayor equidad en el financiamiento de las políticas públicas* [en línea] <http://www.pensamientoiberoamericano.org/articulos/1/44/4/hacia-una-mayor-equidad-en-el-financiamiento-de-las-politicas-publicas.html>
- \_\_\_\_ (2007c), "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.
- Del Castillo, Jaime y otros (1998), *Manual de desarrollo local*, ILPES, CEPAL. Santiago de Chile.

- Di Gropello, Emanuella y Rossella Cominetti (Comps.) (1998), *La descentralización de la Educación y la Salud. Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*, (LC/L.1132), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_ (1997), “Descentralización de la educación en América Latina: un análisis comparativo”, serie Reforma de política pública, N°57 (LC/L.1096), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas.
- Dini, Marco, Carlo Ferraro y Carolina Gasaly (2007), “Pymes y articulación productiva. Resultados y lecciones a partir de experiencias en América Latina”, Serie desarrollo productivo, N° 180 (LC/L. 2788-P), Santiago de Chile, Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Faguet, Jean Paul y Fabio Sánchez (2007) “Decentralization’s Effects on Educational Outcomes in Bolivia and Colombia”, *World Development* Vol. 36, No. 7, p.p. 1294-1316.
- Finot, Iván (2003), “Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local” Serie Gestión Pública (LC/IP/L.232), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.147.
- Finot, Iván (2001), *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, (LC/L. 1521-P; LC/L.188), Santiago de Chile, Comisión para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.64
- Gress, Franz (1996), “Interstate Cooperation and Territorial Representation in Intermestic Politics”, *Publius: The Journal of Federalism*, p.p. 53-71.
- Grimaldí, André, Thomas Papo y Jean-Paul Vernant (2010), “Algunas proposiciones para el financiamiento de la salud”, en Selección de artículos de *Le Monde Diplomatique*, Santiago de Chile, Editorial Aún creemos en los sueños.
- Hawkins, Brett y Douglas Ihrke (1999) “Reexamining the Suburban Exploitation Thesis in American Metropolitan Areas”, *Publius: The Journal of Federalism*, p.p. 109-1018.
- Hayek, Friedrich (1945), “The use of Knowledge in Society”, *American Economic Review*, V. 35, N. 4, p.p. 519-530.
- Hooghe, Liesbet y Gary Marks (2009), “Does Efficiency Shape the Territorial Structure of Government?”, *Annual Review of Political Science*, p.p. 225-241.
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (2004), *Panorama de la gestión pública* (LC/IP/L.43), Santiago de Chile.
- Krueger, Skip y Ethan Bernick (2009) “State Rules and Local Governance Choices” *Publius: The Journal of Federalism*, pp.1-22
- Letelier Saavedra, Leonardo (2001), *Effect of Fiscal Decentralisation on the Efficiency of the Public Sector. The Cases of Education and Health*, Proceeding of the IIPF Conference on Public Finance, Agosto 2001, Linz.
- Letelier Saavedra, Leonardo (2005) “Explaining Fiscal Decentralization”, *Public Finance Review*. Vol 33, N. 2 Marzo. p.p. 155 - 183.
- Letelier Saavedra, Leonardo (2008a), “El gasto Municipal en Centroamérica”, *Un gasto que Vale*, Machado R. (Ed.), BID.
- Letelier Saavedra, Leonardo. (2008b), “Educación y Descentralización: virtudes, Debilidades y Propuestas en el Caso Chileno”, *Estado, Gobierno, Gestión Pública*, N°. 12, p.p. 7-18.
- Letelier Saavedra, Leonardo y José Luis Sáez Lozano (2006), *Economies of Scale, Information and Fiscal Decentralization*, Proceeding of the IIPF Conference on Public Finance, August 2006, Paphos, Chipre.
- Lindaman, Kara y Kurt Thurmaier (2002), “Beyond Efficiency and Economy: An Examination of Basic Needs and Fiscal Decentralization”, *Economic Development and Cultural Change*. Vol. 50, N. 4, p.p. 915-934.
- Lockwood, Ben (2006), “The political economy of decentralization”, *Handbook of Fiscal Federalism*, Ehtisham Ahmad y Giorgio Brosio (eds.), pp. 33–60. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.
- Méndez, Ricardo (2002), “Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes” en *Revista Latinoamericana de Estudio Urbano Regionales*, Volumen XXVIII, N° 84, septiembre 2002, Chile: EURE.
- Musgrave, Richard (1958), *The theory of public finance*, London, McGraw-Hill.
- Oates, Wallace (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt, New York, Brace Jovanovich.
- Oates, Wallace (2008), “On the evolution of Fiscal Federalism. Theory and Institutions”, *National Tax Journal*, Vol. LXI, N. 2, Junio.
- Olson, Mancur (1969), “The principle of Fiscal Equivalence: The division of responsibilities among different levels of government”, *American Economic Review Papers and Proceedings*, 59: 479-87.

- Panizza, Ugo (1999), "On the determinants of fiscal centralization: Theory and evidence", *Journal of Public Economics*, N°74, p.p. 97-139.
- Sassen, Saskia (2007), "El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: empujando las opciones de políticas y gobernanza" en *Revista Latinoamericana de Estudio Urbano Regionales*, Volumen XXXIII, N° 100, diciembre 2007, Chile: EURE.
- Seabright, Paul (1996), "Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model", *European Economic Review*, Vol. 40, pp. 61-89.
- 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.
- \_\_\_\_ (2003) "Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina" *Serie Gestión Pública*, N°33, (LC/L.1882-P; LC/IP/L.223), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sojo, Ana (2008), "Enfoque de derechos, políticas públicas y cohesión social" en *Políticas públicas para un Estado social de derechos. El paradigma de los derechos universales*, Vol. II, Ximena Erazo, Víctor Abramovich, y Jorge Orbe (Eds.), Santiago de Chile: LOM ediciones.
- \_\_\_\_ (2000), *Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica*, (LC/L. 1403-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Tiebout, Charles M. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditure", *Journal of Political Economy*, Vol. 64, October, pp. 416-24.
- Veliz, Claudio (1980), *The Centralist Tradition of Latin America*, Princeton University Press, Princeton.

## **IX. Objetivos de Desarrollo del Milenio: un diagnóstico a nivel municipal. El caso del Brasil, Chile, Guatemala y México**

---

**David Candia y Julio Hurtado<sup>1</sup>**

### **A. Introducción**

Este artículo de Explicación Metodológica es producto de las actividades del Proyecto “*Strengthening capacity of local governments in Latin America to address critical issues arising from Internationally Agreed Development Goals*” que lleva adelante el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, cuyo objeto es apoyar los esfuerzos de los funcionarios de gobiernos de Latinoamérica, -a nivel nacional, sub nacional y local-, para diagnosticar y conocer en detalle la situación del cumplimiento de los compromisos de los ODM a nivel municipal.

Con este tipo de diagnóstico se pretende, a nivel sub nacional, un mayor conocimiento acerca de la realidad de los ODM y de las políticas sociales en general, además de apoyar la capacidad para el diseño de políticas que enfrenten la mejoría de la situación de los ODM a nivel local, contribuyendo de esta manera la superación de las condiciones de disparidades territoriales.

---

<sup>1</sup> Consultores Área de Gestión Local y Regional, ILPES

## B. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Contexto general

### *Breve reseña histórica.*

En septiembre del 2000 se llevó a cabo la Cumbre del Milenio, organizada por Naciones Unidas. En esa ocasión fue aprobada por 189 países la Declaración del Milenio, la cual fue firmada por 147 Jefes de Estado y de Gobierno. El producto de esta reunión, fue el compromiso de todos los países para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). El eje central de estos compromisos es el mejoramiento de las condiciones de pobreza e indigencia, e incorporar a los países en la senda del desarrollo. Para ello se plantearon 8 Objetivos, 21 metas y 60 indicadores, los cuales tienen como base el año 1990. No obstante lo anterior, la presentación estándar de los ODM, por ser un acuerdo muy generalizado, no refleja necesariamente la realidad de América Latina y el Caribe, debido a lo cual cada país ha generado un conjunto de indicadores complementarios.

Objetivos, Metas e Indicadores. El siguiente cuadro resume los Objetivos, las Metas y los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio:

**CUADRO IX.1**  
**OBJETIVOS, METAS E INDICADORES ODM**

<b>OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO (Vigente a partir de 15 de enero de 2008)</b>	
Objetivos y metas extraídos de la Declaración del Milenio	Indicadores para el seguimiento de los progresos
<b>Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y hambre</b>	
Meta 1A: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día	1.1 Proporción de la población con ingresos inferiores a 1 dólar PPA (paridad del poder adquisitivo) por día <sup>a</sup>
	1.2 Coeficiente de la brecha de pobreza
	1.3 Proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población
Meta 1B: Lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes	1.4 Tasa de crecimiento del PIB por persona empleada
	1.5 Relación empleo-población
	1.6 Proporción de la población ocupada con ingresos inferiores a 1 dólar PPA por día
	1.7 Proporción de la población ocupada que trabaja por cuenta propia o en una empresa familiar
Meta 1C: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre	1.8 Proporción de niños menores de 5 años con insuficiencia ponderal
	1.9 Proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria
<b>Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal</b>	
Meta 2A: Asegurar que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria	2.1 Tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria
	2.2 Proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de enseñanza primaria
	2.3 Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años, mujeres y hombres
<b>Objetivo 3: Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer</b>	
Meta 3A: Eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para el año 2015	3.1 Relación entre niñas y niños en la enseñanza primaria, secundaria y superior
	3.2 Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola
	3.3 Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales

(continúa)

Cuadro IX.1 (continuación)

Objetivo 4: La mortalidad de los niños menores de 5 años	
Meta 4A: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años	4.1 Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años 4.2 Tasa de mortalidad infantil 4.3 Proporción de niños de 1 año vacunados contra el sarampión
Objetivo 5: Mejorar la salud materna	
Meta 5A: Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes	5.1 Tasa de mortalidad materna Proporción de partos con asistencia de personal sanitario especializado
Meta 5B: Lograr, para el año 2015, el acceso universal a la salud reproductiva	5.3 Tasa de uso de anticonceptivos 5.4 Tasa de natalidad entre las adolescentes 5.5 Cobertura de atención prenatal (al menos una consulta y al menos cuatro consultas) 5.6 Necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar
Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	
Meta 6A: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA	6.1 Prevalencia del VIH entre las personas de 15 a 24 años 6.2 Uso de preservativos en la última relación sexual de alto riesgo 6.3 Proporción de la población de 15 a 24 años que tiene conocimientos amplios y correctos sobre el VIH/SIDA 6.4 Relación entre la asistencia escolar de niños huérfanos y la de niños no huérfanos de 10 a 14 años
Meta 6B: Lograr, para el año 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que lo necesiten	6.5 Proporción de la población portadora del VIH con infección avanzada que tiene acceso a medicamentos antirretrovirales
Meta 6C: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves	6.6 Tasas de incidencia y mortalidad asociadas al paludismo 6.7 Proporción de niños menores de 5 años que duermen protegidos por mosquiteros impregnados de insecticida 6.8 Proporción de niños menores de 5 años con fiebre que reciben tratamiento con los medicamentos adecuados contra el paludismo 6.9 Tasas de incidencia, prevalencia y mortalidad asociadas a la tuberculosis 6.10 Proporción de casos de tuberculosis detectados y curados con el tratamiento breve bajo observación directa
Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	
Meta 7A: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente	7.1 Proporción de la superficie cubierta por bosques 7.2 Emisiones de dióxido de carbono (total, per cápita y por cada dólar PPA del PIB) 7.3 Consumo de sustancias que agotan la capa de ozono 7.4 Proporción de poblaciones de peces que están dentro de límites biológicos seguros 7.5 Proporción del total de recursos hídricos utilizada 7.6 Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas 7.7 Proporción de especies en peligro de extinción
Meta 7B: Reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando, para el año 2010, una reducción significativa de la tasa de pérdida	
Meta 7C: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento	7.8 Proporción de la población con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable 7.9 Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados

(continúa)

Cuadro IX.1 (conclusión)

Meta 7D:	Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios	7.10 Proporción de la población urbana que vive en tugurios <sup>b</sup>
<b>OBJETIVO 8: FOMENTAR UNA ALIANZA MUNDIAL PARA EL DESARROLLO</b>		
Meta 8A:	Desarrollar aun mas un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio Incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos, el desarrollo y la reducción de la pobreza, en los planos nacional e internacional	<i>El seguimiento de algunos de los indicadores mencionados a continuación se efectuara por separado para los países menos adelantados, los países africanos, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo</i>
Meta 8B:	Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados Incluye el acceso libre de aranceles y cupos de las exportaciones de los países menos adelantados; el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPMe) y la cancelación de la deuda bilateral oficial, y la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países que hayan expresado su determinación de reducir la pobreza	<i>Asistencia oficial para el desarrollo (AOD)</i>
Meta 8C:	Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo (mediante el Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo y las decisiones adoptadas en el vigésimo segundo periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General)	<p><b>8.1</b> AOD neta, total y para los países menos adelantados, en porcentaje del ingreso nacional bruto de los países donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE</p> <p><b>8.2</b> Proporción de la AOD total bilateral y por sectores que los donantes del CAD de la OCDE destinan a servicios sociales básicos (enseñanza básica, atención primaria de la salud, nutrición, abastecimiento de agua potable y servicios de saneamiento)</p> <p><b>8.3</b> Proporción de la AOD bilateral de los donantes del CAD de la OCDE que no está condicionada</p> <p><b>8.4</b> AOD recibida por los países en desarrollo sin litoral como proporción de su ingreso nacional bruto</p> <p><b>8.5</b> AOD recibida por los pequeños Estados insulares en desarrollo como proporción de su ingreso nacional bruto</p>
Meta 8D:	Abordar en todas sus dimensiones los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo.	<i>Acceso a los mercados</i>
Meta 8E:	En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a medicamentos esenciales en los países en desarrollo a precios asequibles	<p><b>8.6</b> Proporción del total de importaciones de los países desarrollados (por su valor y sin incluir armamentos) procedentes de países en desarrollo y países menos adelantados, admitidas libres de derechos</p> <p><b>8.7</b> Aranceles medios aplicados por países desarrollados a los productos agrícolas y textiles, y a las prendas de vestir procedentes de países en desarrollo</p> <p><b>8.8</b> Estimación de la ayuda agrícola en países de la OCDE como porcentaje de su producto interno bruto</p> <p><b>8.9</b> Proporción de la AOD destinada a fomentar la capacidad comercial</p>
Meta 8F:	En colaboración con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones	<i>Sostenibilidad de la deuda</i>
		<p><b>8.10</b> Número total de países que han alcanzado el punto de decisión y número total de países que han alcanzado el punto de culminación en la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) (acumulativo)</p> <p><b>8.11</b> Alivio de la deuda comprometido conforme a la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados y la Iniciativa para el alivio de la deuda multilateral</p> <p><b>8.12</b> Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios</p>
		<p><b>8.13</b> Proporción de la población con acceso sostenible a medicamentos esenciales a precios asequibles</p>
		<p><b>8.14</b> Líneas de teléfono fijo por cada 100 habitantes</p> <p><b>8.15</b> Abonados a teléfonos celulares por cada 100 habitantes</p> <p><b>8.16</b> Usuarios de Internet por cada 100 habitantes</p>

Fuente: PNUD

De la manera como está planteado este acuerdo y el consiguiente compromiso de los países por cumplirlos, se presentan algunas restricciones y potencialidades:

## **1. Restricciones**

Se corre el peligro que los compromisos puedan ser considerados y tratados como una adhesión puramente formal de parte de los gobiernos.

El esquema general de los Objetivos, Metas e Indicadores, tal como se menciona mas arriba, está pensado para países mas pobres que los de América Latina. Es por esta razón que CEPAL plantea indicadores complementarios para hacerlos más viables.

El compromiso de cada país es a nivel nacional, por lo tanto, su cumplimiento puede esconder disparidades regionales en su interior. Esta situación, puede significar un no cumplimiento de los compromisos de los ODM en determinadas regiones, incluso posibles retrocesos.

## **2. Potencialidades**

Los compromisos nacionales podrían ser una oportunidad para coordinar o integrar las políticas sociales a través del cumplimiento los ODM.

Los compromisos nacionales, a través de la generación de informes, constituyen una gran oportunidad para el monitoreo permanente de las políticas sociales en general (no tan solo respecto a los ODM). Por lo tanto, constituyen una posibilidad para la generación de políticas, tanto a nivel nacional como local.

Constituyen además, estos compromisos nacionales, una gran posibilidad para realizar un diagnóstico a nivel territorial, proceso que ya están asumiendo varios países de la región a través de sus Informes Nacionales. Por lo tanto, puede reforzar política e institucionalmente las instancias sub nacionales.

Es el único acuerdo internacional de desarrollo que tiene como componentes metas y plazos concretos.

## **C. Estado de situación en la región**

Pese a la crisis económica que estos últimos años afecta a la región, cabe hacer notar que, en una serie de indicadores, todos los países han tenido una positiva evolución. Además, se debe destacar que es muy probable que, producto de la crisis, no se vean afectados estas mejorías en las estadísticas sociales.

Es así que, tal como se muestra en los siguientes cuadros, en Mortalidad Infantil, en la región, existe una disminución agregada de un 78.4 %, presentándose casos de comportamiento realmente espectaculares como Perú (que entre 1990 y 2009 pasó de 57.8 por mil a 18.5 por mil).

Bolivia (en el mismo periodo pasó de 82.6 por mil a 42.6 por mil). Por otro lado, cabe hacer notar que Costa Rica, Chile y Cuba (9.7, 7.0 y 4.8 por mil respectivamente) tienen niveles de mortalidad infantil cercanos a los de los países desarrollados.

En lo que se refiere a la Pobreza entre los años 1990 y 2007 la región pasó de un 48.3% a un 34.1%, quedando países como Honduras con un preocupante rezago (68.9%) y, en el otro extremo, Chile que bajó su nivel de pobreza desde un 38.6% en 1990 a un 13.7% en el 2007.

Por último, cabe hacer notar que un avance aun mayor se dio, a nivel de toda la región, en el tema de la Pobreza Extrema, la cual bajó de un 22.5% en 1990 a un 12.8% en el 2008. Especial mención cabe hacer a Chile, Perú, Ecuador y Costa Rica que en el periodo señalado tuvieron una fuerte baja en el porcentaje de población viviendo en pobreza extrema.

**CUADRO IX.2**  
**MORTALIDAD INFANTIL EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

Mortalidad infantil	Nivel 1990	Nivel 2009	Avance al 2009
Región	42,7	20,4	78,4
Chile	16,3	7,0	85,8
Perú	57,8	18,5	102,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	82,6	42,6	72,6
Ecuador	49,9	20,0	89,9
Uruguay	21,4	12,7	60,7
Colombia	31,5	18,7	60,9
Venezuela (República Bolivariana de)	25,0	16,4	51,4
Costa Rica	16,0	9,7	58,6
Honduras	48,0	27,2	65,1
México	36,3	15,6	85,7
República Dominicana	55,3	28,0	74,0
Cuba	15,6	4,8	103,8

Fuente: CEPAL.

**CUADRO IX. 3**  
**POBREZA EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

Pobreza	1990	2007
Región	48,3	34,1
Chile	38,6	13,7
Perú	47,6	39,3
Bolivia (Estado Plurinacional de)	52,6	42,4
Ecuador		42,6
Uruguay		
Colombia	56,1	46,8
Venezuela (República Bolivariana de)	39,8	28,5
Costa Rica	26,3	18,6
Honduras	80,8	68,9
El Salvador	54,2	47,5
México	47,7	31,7
Rep. Dominicana	47,1	44,5

Fuente: CEPAL.

**CUADRO IX.4**  
**POBREZA EXTREMA EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

Pobreza Extrema	1990	2008	Avance
Región	22,5	12,9	85,3
Chile	13,0	3,7	143,1
Perú	25,0	12,6	99,2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	39,5	32,4	35,9
Ecuador	26,2	14,2	91,6
Uruguay	3,4	3,5	- 5,9
Colombia	26,1	22,9	24,5
Venezuela (República Bolivariana de)	14,4	9,9	62,5
Costa Rica	10,1	5,5	91,1
Honduras	60,9	47,1	45,3
México	18,7	11,2	80,2
República Dominicana		22,6	45,3

Fuente: CEPAL.

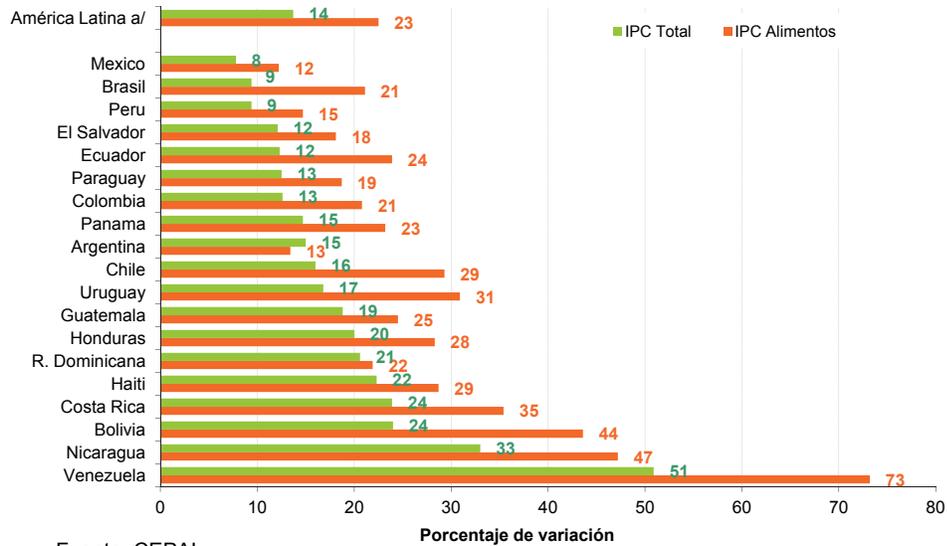
## D. Llamados de atención

Existen ciertas condiciones de contexto acerca de las cuales hay que poner especial atención, ya que constituyen trabas para el cumplimiento de los compromisos nacionales respecto a los ODM. Es así que debemos considerar que entre diciembre del 2006 y septiembre del 2008 la variación de los precios de los alimentos fue sensiblemente mayor que la variación general de los precios al consumidor. A nivel de Latinoamérica en general, en dicho periodo la variación de precios al consumidor llegó al 14%, mientras que la variación de precios de los alimentos alcanzó al 23%. El caso más extremo es el de Bolivia que para ese periodo las cifras alcanzadas fueron de 24 y 44 % respectivamente. Algo similar ocurrió en todos los países de la región, salvo Argentina, país en el cual la variación de los precios de los alimentos fue levemente inferior que la variación general de precios (ver gráfico IX.1). Esta situación afecta negativamente los esfuerzos para cumplir, a nivel nacional, con los compromisos respecto a los ODM, especialmente al primer Objetivo para disminuir la pobreza.

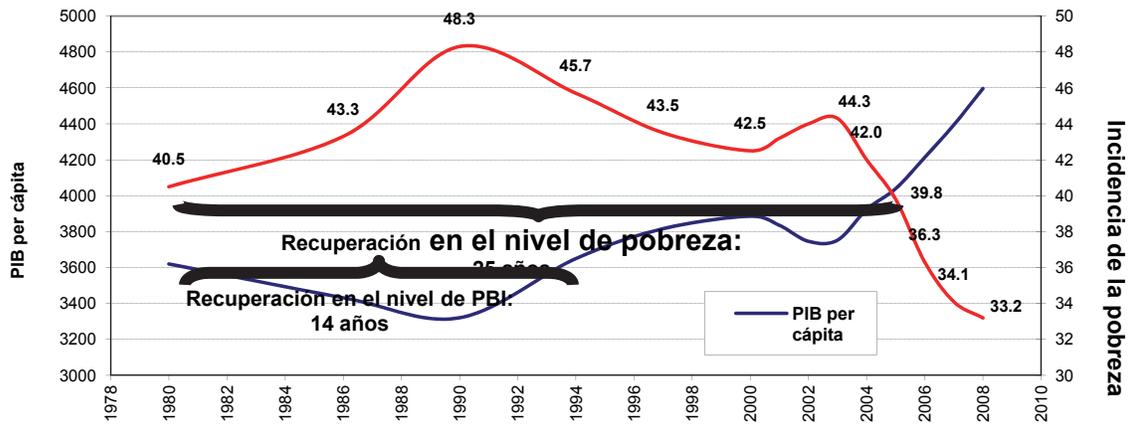
Por otro lado, en medio de la crisis que estos últimos años está atravesando la economía mundial, es preocupante el hecho que históricamente, frente a las crisis, los ciclos de recuperación económica han sido sensiblemente más cortos que los ciclos de recuperación social. Es así que, y el gráfico IX.2 lo demuestra, después de la crisis de los años 80, la recuperación del PIB tardó 14 años, mientras que la recuperación del nivel de pobreza tardó 25 años.

Cabe hacer notar que todas las cifras señaladas se refieren al nivel nacional, lo cual, sin duda, oculta severas disparidades regionales y territoriales. Esta es una realidad objetiva en los países de la región, que sin duda, afecta al cumplimiento homogéneo de los compromisos nacionales respecto a los ODM. Es así que si comparamos la razón de ventaja (que corresponde a la razón del PIB per cápita de la región más rica sobre la más pobre) entre los países de América Latina y de Europa, vemos que las disparidades de los primeros son sensiblemente más altas (ver Cuadro IX.4).

**GRÁFICO IX.1**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): VARIACIÓN DEL IPC GENERAL Y DEL IPC DE LOS ALIMENTOS ENTRE DICIEMBRE 2006 Y SEPTIEMBRE 2008**



**GRÁFICO IX.2**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RECUPERACIÓN DEL NIVEL DE POBREZA V/S RECUPERACIÓN DEL NIVEL DEL PIB**



**CUADRO IX.5**  
**RAZÓN DE VENTAJA PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EUROPA**

País	Año de referencia	Región más rica	Región más pobre	+ rica sobre + pobre
América Latina				
Argentina	2005	Ciudad de Buenos Aires	Formosa	8,09
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2006	Tarija	Potosí	3,55
Brasil	2006	DF	Plauí	9,22
Chile	2007	Antofagasta	Araucanía	4,48
Colombia	2007	Bogotá	Chocó	4,87
México	2006	DF	Chiapas	6,07
Perú	2007	Moquehua	Apurímac	7,57
Países OCDE				
Francia	2005	Ile de France	Languedoc-Roussillon	1,95
Italia	2005	Provincia autónoma di Bolzano	Campania	2,04
Japón	2005	Tokai	Okinawa	1,57
Corea	2005	Gyeongnam	Jeju	1,88
Holanda	2005	West	Oost	1,31
España	2005	Madrid	Extremadura	1,92
Suecia	2005	Stockholm	Ostra Mellansverige	1,63

Fuente: CEPAL.

## E. El proyecto de municipalización de los ODM

Tal como se manifestó más arriba, este artículo es producto de los avances y resultados del Proyecto “Municipalización de los ODM” (“Strengthening capacity of local governments in Latin America to address critical issues arising from Internationally Agreed Development Goals”) que lleva adelante el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES/CEPAL. A continuación haremos una breve descripción de las hipótesis que lo sustentan, los objetivos y las líneas de acción del Proyecto.

Hipótesis. Teniendo en cuenta que existe un avanzado cumplimiento a nivel nacional de los compromisos de los gobiernos de la región respecto a los ODM, y al hecho que existen severas disparidades entre los países de la región de América Latina y el Caribe, la formulación y el diseño del Proyecto se basó en una serie de hipótesis:

Los países de mayor desarrollo relativo, pese a la mayor exigencia que significan los compromisos, son los que más han avanzado en el cumplimiento de los compromisos.

Los países de menor desarrollo relativo, pese a la menor exigencia que significan los compromisos, son los que menos han avanzado en el cumplimiento de los compromisos.

Estos avances desiguales a nivel nacional se reproducen también a nivel municipal (disparidades territoriales).

Todo lo anterior significa un evidente peligro de rezago de los territorios más atrasados

## F. Objetivos del proyecto

En el contexto de las hipótesis anteriormente señaladas, el Proyecto de municipalización de los ODM tiene los siguientes objetivos:

### **Intercambiar Experiencias Exitosas**

- Contribuir a la medición de las disparidades regionales.
- Generar nueva información a nivel local.
- Vincular los ODM a los temas de pobreza y de desarrollo.
- Promover la cooperación horizontal entre los municipios de diferentes países.

### **Capacitar a Funcionarios Subnacionales en la temática de los ODM**

- Capacitar a funcionarios de los niveles nacional, subnacional y local en la situación general de los ODM
- Capacitar en el auto diagnóstico de la situación de los ODM a nivel local
- Capacitar en la definición de políticas locales para el mejoramiento de la situación de los ODM

### **Fortalecer los Gobiernos Locales**

- Fortalecer la capacidad de los gobiernos locales para identificar, cuantificar, evaluar y dar cumplimiento a nivel local y sub nacional de los compromisos de los países para el cumplimiento de los ODM.
- Fortalecer los gobiernos locales en el Diagnóstico y el Diseño de políticas públicas sociales.
- Lograr, a través del diagnóstico y diseño de políticas, la exigibilidad de parte de los gobiernos locales frente al gobierno nacional para el cumplimiento de los compromisos de los ODM.

## G. Líneas de acción

El Proyecto de Municipalización de los ODM tiene las siguientes tres líneas de acción con sus respectivas sub actividades:

### **Intercambio de experiencias**

- Red electrónica de experiencias exitosas de ODM
- Misiones de cooperación horizontal
- Seis Investigaciones por país
- Línea de publicaciones

### **Capacitación**

- 4 cursos e-learning de diagnóstico y diseño de políticas de ODM
- Incorporación de la temática de municipalización de los ODM a los cursos de ILPES.
- Convenios con universidades (Cátedra ILPES-ODM)

### **Fortalecimiento de gobiernos locales**

- Desarrollo de una Guía Metodológica de Diagnóstico y un Manual de Capacitación.
- Organización de talleres (gestión estadística y gestión política social local) en municipios de seis países.

## H. Metodología del Proyecto

### 1. Fuentes de información

Desde el punto de vista metodológico, el desafío inicial del Proyecto es definir las fuentes de información, para ello se evalúan los Censos y las Encuestas Permanentes de Hogares.

Respecto a las Encuestas, estas presentan un serio problema para los fines de este Proyecto, ya que existe una brecha entre la cobertura de los años 1990 (año base) y 2000. Además, en general, no son suficientemente representativas a nivel subnacional, y, claramente no lo son a nivel municipal.

Los Censos miden todos los atributos en todas las unidades de análisis de la población en estudio, a nivel local, ya que poseen el atributo de cobertura y representatividad a distintos niveles (político-administrativo y de estructura poblacional). La única dificultad que tiene es que tiene una periodicidad aproximada de diez años.

**Indicadores ODM posibles de municipalizar.** De los 60 indicadores que comprenden los ODM, 20 podrían ser municipalizables, de los cuales, 13 indicadores son factibles de obtener a nivel municipal vía Censo. Los indicadores seleccionados son los siguientes:

- Relación empleo-población.
- Proporción de la población ocupada que trabaja por cuenta propia o en una empresa familiar.
- Tasa neta de matrícula en la enseñanza primaria
- Proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de enseñanza primaria (15-19 años).
- Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años, mujeres y hombres.
- Relación entre niños y niñas en la enseñanza primaria, secundaria y superior.
- Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola.
- Proporción de población con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable.
- Proporción de población con acceso a servicios de saneamiento mejorados.

De los indicadores señalados, solo algunos tienen metas definidas (2.1 Tasa neta de matrícula en la enseñanza primaria; 2.2 Proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de enseñanza primaria (15-19 años); 2.3 Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años, mujeres y hombres; 3.2 Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola.; y, 7.8 Proporción de población con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable).

Con estos indicadores seleccionados, útiles y posibles de ser municipalizados a través del Censo, se procederá a realizar el diagnóstico acerca del estado de situación del cumplimiento de los compromisos de los ODM a nivel municipal.

### 2. Definición de metas de algunos indicadores

Para los indicadores de Educación Superior; Relación empleo-población; y, Proporción de la población ocupada que trabaja por cuenta propia o en una empresa familiar, la Metodología del Proyecto opta por definir esas metas. Para ello, se recomienda lo siguiente:

**Paridad de Asistencia a Primaria y Secundaria.** En este caso no se calcula la relación niñas versus niños, ya que, si bien la paridad de género es relevante, oculta la envergadura real de la cobertura de estos tipos de enseñanza. Por lo tanto, se estima el porcentaje de cada sexo por separado con respecto a su población en la edad correspondiente, proponiendo como meta el 100%.

**Educación Superior.** Para definir la meta se selecciona el valor de la Provincia, Estado, Departamento o región que presenta el mayor valor, acrecentándole en un 20%.

**Relación empleo-población.** Para definir la meta, se usó el promedio entre el valor del total país y el valor de la Provincia, Estado, Departamento o Región que tenga la mayor proporción de empleo.

**Proporción de la población ocupada que trabaja por cuenta propia o en una empresa familiar.** La meta corresponde a la diferencia entre 100 y el promedio entre el valor del total país y el valor de la Provincia, Estado, Departamento o Región que tenga el menor valor de población ocupada que trabaja por cuenta propia o en una empresa familiar.

**Calculo de Indicadores a nivel subnacional.** Una vez definidas las metas de los indicadores municipalizables, se pasó a una segunda etapa, en que se calculan los indicadores ODM para los países a nivel local. De esta manera, se persigue conocer la situación de los ODM a nivel municipal

- Relación empleo-población.  $(\text{Población ocupada} / \text{Población en edad de trabajar}) * 100$
- Proporción de la población ocupada que trabaja por cuenta propia o en una empresa familiar.  $(\text{Población ocupada cuenta propia o familiar} / \text{Población Ocupada}) * 100$
- Tasa neta de matrícula en la enseñanza primaria  $(\text{Población matriculada en edad escolar oficial} / \text{total población en edad escolar oficial}) * 100$
- Proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de enseñanza primaria (15-19 años).  $(\text{Población de 15 a 19 años de edad que aprobó el último año de primaria} / \text{Total población de 15 a 19 años de edad}) * 100$
- Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años, mujeres y hombres.
- $(\text{Población de 15 a 24 años de edad que saben leer y escribir} / \text{Total población de 15 a 24 años de edad}) * 100$
- Relación entre niños y niñas en la enseñanza primaria, secundaria y superior.
  - Primaria (niños, niñas)
  - Secundaria (niños, niñas)
  - Superior (hombres, mujeres)
- $(\text{Número de niños matriculados por sexo en edad de asistir según definición oficial por nivel} / \text{Total población en edad de asistir según definición oficial por nivel}) * 100$
- Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola.  $(\text{Número de mujeres empleadas en actividades no agrícolas} / \text{Total de población empleadas en actividades no agrícolas}) * 100$
- Proporción de población con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable.  $(\text{Número de personas que habitan en viviendas u hogares que disponen cañería dentro de la vivienda (sin importar el origen del agua)} / \text{Total de población}) * 100$
- Proporción de población con acceso a servicios de saneamiento mejorados.  $(\text{Personas que habitan en viviendas u hogares que disponen de acceso a saneamiento conectado a la red general (sin importar el uso o la descarga)} / \text{Total de población}) * 100$
- **Cálculo del Índice.** Se estiman dos índices: el **Grado de Avance** de los ODM en los municipios entre los dos últimos censos y el de la **Distancia** que aun tienen los municipios para alcanzar los ODM entre el último censo y el año 2015.
- Para determinar el **Grado de Avance (GA)** de los municipios, se estimó, para cada municipio, la diferencia entre los dos últimos censos, tomando en consideración todos los indicadores seleccionados. Para cada indicador se calcula la diferencia entre el último Censo y el año base.
- Para cada municipio, se promedia las diferencias antes estimadas.

- Al listado de promedios de indicadores de todos los municipios se le calcula la media y la desviación estándar
- Con los resultados anteriores se establecen tres tipologías para determinar el **Grado de Avance**:
  - **Alto**: Son aquellos municipios cuyos promedios son iguales o mayores a la media más 1/2 desviación estándar.
  - **Medio**: Son aquellos municipios cuyos promedios se encuentran entre la media más 1/2 desviación estándar y la media menos 1/2 desviación estándar
  - **Bajo**: Son aquellos municipios cuyos promedios son iguales o menores a la media menos 1/2 desviación estándar.

**CUADRO IX.6**  
**ÍNDICE DE GRADO DE AVANCE**

Tipología	Puntaje
Alto	$GA \geq \bar{x} + \frac{1}{2} \sigma$
Medio	$\bar{x} + \frac{1}{2} \sigma > GA < \bar{x} - \frac{1}{2} \sigma$
Bajo	$GA \leq \bar{x} - \frac{1}{2} \sigma$

Fuente: Metodología para el diagnóstico del cumplimiento en los compromisos nacionales de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a nivel municipal. Serie de Desarrollo Territorial, CEPAL, abril 2011.

Para determinar el **Índice de Distancia (ID)** de los municipios entre el último Censo y las Metas al 2015. Se estima lo siguiente:

En primer lugar, se determina la distancia, calculando la diferencia entre el indicador y la meta 2015 para todos los municipios,

En segundo lugar, se calcula la media y la desviación estándar de cada indicador para todos los municipios.

En tercer lugar, para evitar los efectos de escala, se normalizan las distancias. Esto es, a cada valor de las variables se le resta su media y se divide por la desviación estándar.

En cuarto lugar, se suman los valores normalizados de cada municipio de modo de establecer un Índice Agregado que permita elaborar un ranking, desde la mejor situación a la peor situación.

- Con los índices agregados se calcula la media y la desviación estándar
- Con los resultados anteriores de los índices agregados se establecen cuatro tipologías, de acuerdo a la mayor o menor cercanía al cumplimiento de los ODM a nivel municipal:

**Muy Cerca.** Municipios que están con las metas de los ODM prácticamente cumplidas. Son aquellos municipios cuyos puntajes son mayores o equivalentes a la media más 1 desviación estándar.

**Cerca.** Municipios que están bien encaminadas para conseguir las metas al año 2015. Son aquellas municipios cuyos puntajes están entre una desviaciones estándar por sobre la media y 1/2 desviación estándar por sobre la media.

**Medio.** Son aquellos municipios que están entre 1/2 desviación estándar por sobre la media y 1/2 desviación estándar por bajo la media

**Lejos.** Municipios que tienen algún grado de dificultad para cumplir las metas. Estos municipios son aquellas cuyos puntajes están entre 1/2 de la desviación estándar por bajo la media, y una desviación estándar por bajo la media.

**Muy Lejos.** Municipios que están muy lejos de conseguir las metas. Son aquellos municipios cuyos puntajes están bajo una desviación estándar por bajo la media.

**CUADRO IX.7  
INDICE DE DISTANCIA**

Tipología	Puntaje
MUY CERCA	$ID \geq \bar{x} + 1\sigma$
Cerca	$\bar{x} + 1\sigma > ID < \bar{x} + \frac{1}{2}\sigma$
Medio	$\bar{x} + \frac{1}{2}\sigma > ID < \bar{x} - \frac{1}{2}\sigma$
Lejos	$\bar{x} - 1\sigma > ID < \bar{x} - \frac{1}{2}\sigma$
Muy lejos	$ID \leq \bar{x} - 1\sigma$

Fuente: Metodología para el diagnóstico del cumplimiento en los compromisos nacionales de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a nivel municipal. Serie de Desarrollo Territorial, CEPAL, abril 2011.

## I. Resultados

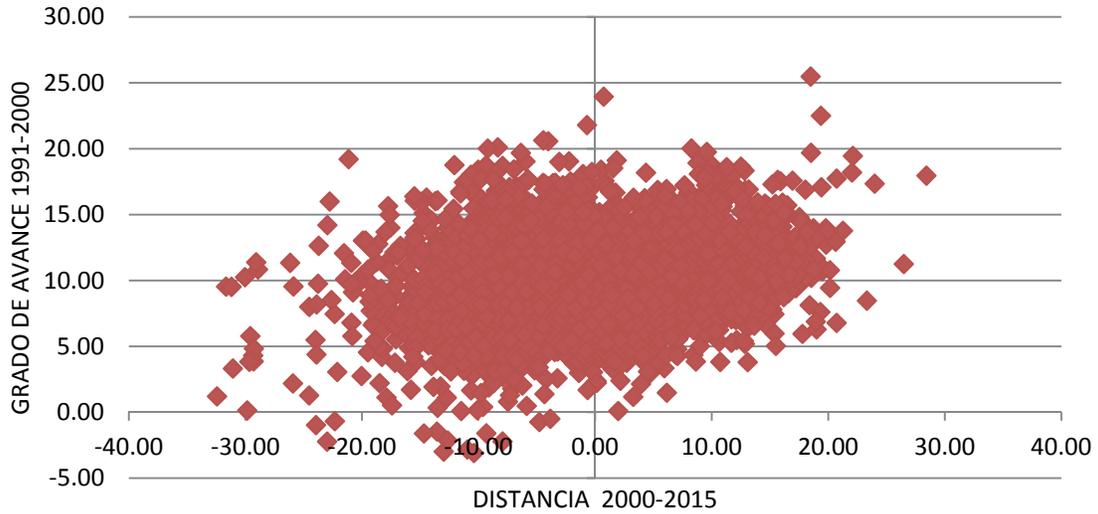
### 1. El caso de Brasil

En Brasil se puede observar una situación preocupante en lo que se refiere al estado actual de los municipios respecto a los ODM (*Índice de Distancia*), ya que el 73.1% de los municipios se encuentra en la categoría *Lejos* y *Muy Lejos* y solo un 26.9% de los municipios están en la categoría *Cerca* y *Muy Cerca* (esta última categoría representa solo el 1% de los municipios), (ver cuadro No 5 y Mapa No 2).

Las cifras anteriores se refieren al estado de situación actual de los municipios, pero esta condición se agrava si es que analizamos su evolución en los últimos años (el tiempo transcurrido entre los dos últimos censos), es decir en el Índice de Grado de Avance. Es así que el 28.9% de los municipios de la categoría Muy Cerca tuvieron un Alto grado de avance; el 31.1% de los municipios de la categoría Muy Lejos tuvieron un Alto grado de avance; y el 37.6% de los municipios de la categoría Muy Lejos tuvieron un Bajo grado de avance (ver Cuadro IX.5 y Mapa IX.3).

Esta información nos demuestra que el comportamiento (evolución) de los municipios presenta una concentración del mejor avance en aquellas que son más favorecidos (Muy Cerca). A su vez se observa un preocupante comportamiento de los municipios menos favorecidos (Muy Lejos). Esta situación se ve ratificada por el hecho que el 52% de la población de Brasil habita en municipios con las categorías de Lejos y Muy Lejos de cumplir con los compromisos de los ODM (ver Cuadro IX.5).

**GRÁFICO IX.3**  
**BRASIL: MUNICIPIOS SEGÚN GRADO DE AVANCE Y DE DISTANCIA**



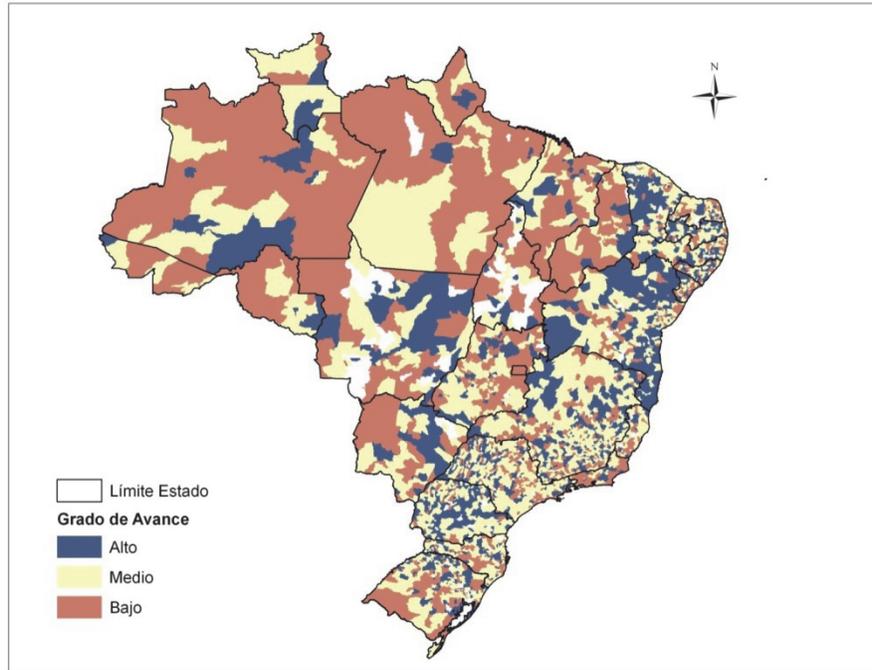
Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO IX.8**  
**BRASIL: MUNICIPIOS POR GRADO DE AVANCE Y POR DISTANCIA**

Distancia	Avance						Total	%
	Alto	%	Medio	%	Bajo	%		
Muy cerca	13	0,3	22	0,5	10	0,2	45	1,0
Cerca	327	7,5	554	12,7	251	5,7	1132	25,9
Lejos	591	13,5	840	19,2	624	14,3	2055	47,0
Muy lejos	356	8,1	358	8,2	430	9,8	1144	26,1
<b>Total</b>	<b>1287</b>	<b>29,4</b>	<b>1774</b>	<b>40,5</b>	<b>1315</b>	<b>30,1</b>	<b>4376</b>	<b>100,0</b>

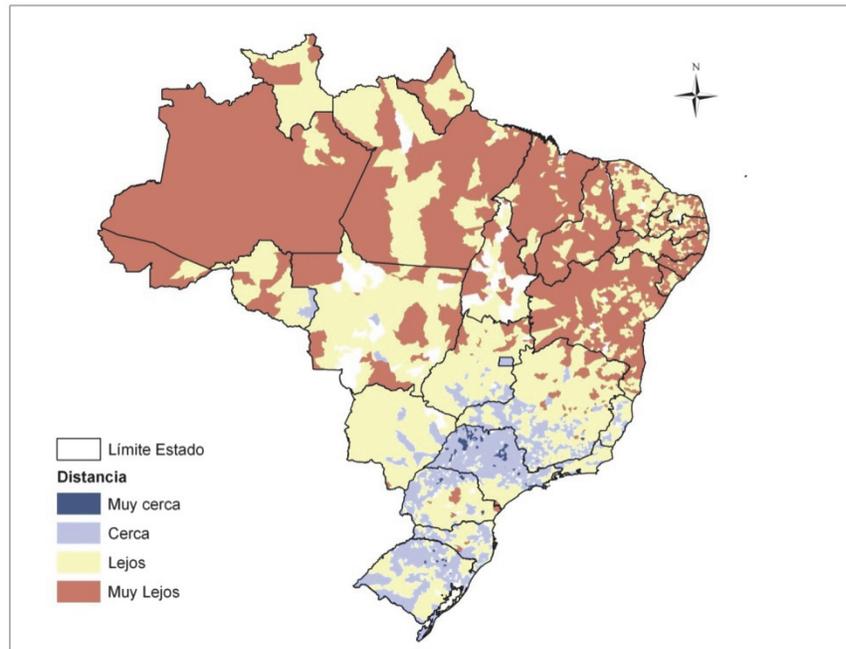
Fuente: Elaboración propia.

**MAPA IX.1**  
**BRASIL: MUNICIPIOS SEGÚN GRADO DE AVANCE (1990-2000)**



Fuente: Elaboración propia.

**MAPA IX.2**  
**BRASIL: MUNICIPIOS SEGÚN DISTANCIA DEL CUMPLIMIENTO DE LOS ODM AL 2015**



Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO IX.9**  
**BRASIL: DISTANCIA. NÚMERO Y PORCENTAJE DE MUNICIPIOS Y POBLACIÓN**

Distancia	Municipios	%	Población	%
Muy Cerca	45	1,0	6 749,514	4,2
Cerca	1 132	25,9	70 839,728	43,7
Lejos	2 055	47,0	60 151,211	37,1
Muy Lejos	1 144	26,1	24 376,310	15,0
TOTAL	4 376	100,0	162 116,763	100,0

Fuente: Elaboración propia.

## 2. El caso de Chile

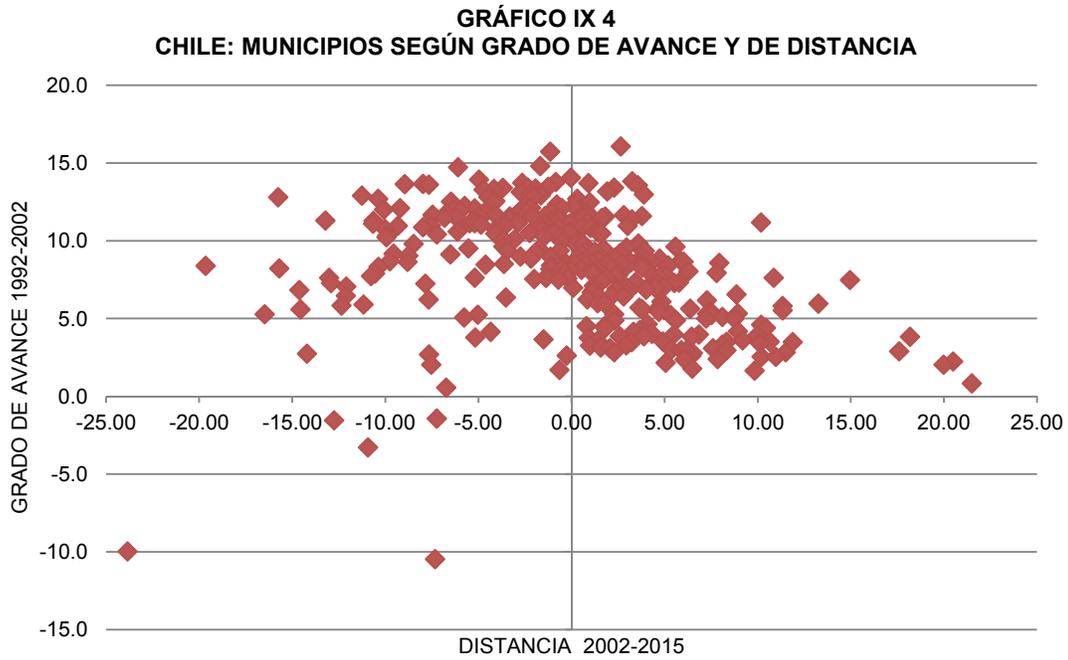
En el caso de Chile, al analizar el estado actual de los municipios respecto a los ODM (**Índice de Distancia**), vemos que el 2.0% (7 municipios) se encuentran **Muy Cerca**; el 17.5 % (60 municipios) se encuentran en la categoría **Cerca**; el 59.6% (204 municipios) están **Lejos**; y, el 20.8% (71 municipios) están en la categoría **Muy Lejos**. (Ver Cuadro No 8 y Mapa No 4).

Al analizar estas cifras, por la parte alta (municipios que están Cerca y Muy Cerca), vemos que Chile alcanza un 19.5%, lo cual es inferior a las cifras de Brasil, Guatemala y México (que alcanzan 26.9 %, 20.9% y un 25.7% respectivamente).

Si analizamos por la parte baja (municipios que están Lejos y Muy Lejos) la situación es igualmente deteriorada, ya que alcanza un porcentaje del 80.4%, mientras que Brasil, Guatemala y México llegan a un 73.1%, 79.1% y 74.3% respectivamente.

Esta situación comparativa desmedrada de Chile, mejora si analizamos el comportamiento de los últimos diez años (Índice de Grado de Avance), en el que, comparativamente con los otros países analizados, hubo un comportamiento más equilibrado, ya que no hubo municipios de la categoría Muy Cerca que tuvieran un Alto grado de avance. Por otro lado, el 49.3% de los municipios de la categoría Muy Lejos tuvieron un Alto grado de avance, y solo el 23.9% de los municipios de la categoría Muy Lejos tuvieron un Bajo nivel de avance. (Ver Cuadro No 7 y Mapa No 3).

Esto último se refleja en el hecho que el 61% de la población del país habita en municipios que están Cerca y Muy Cerca de cumplir los compromisos respecto a los ODM, mientras que solamente el 39% habita en municipios que están Lejos y Muy Lejos.



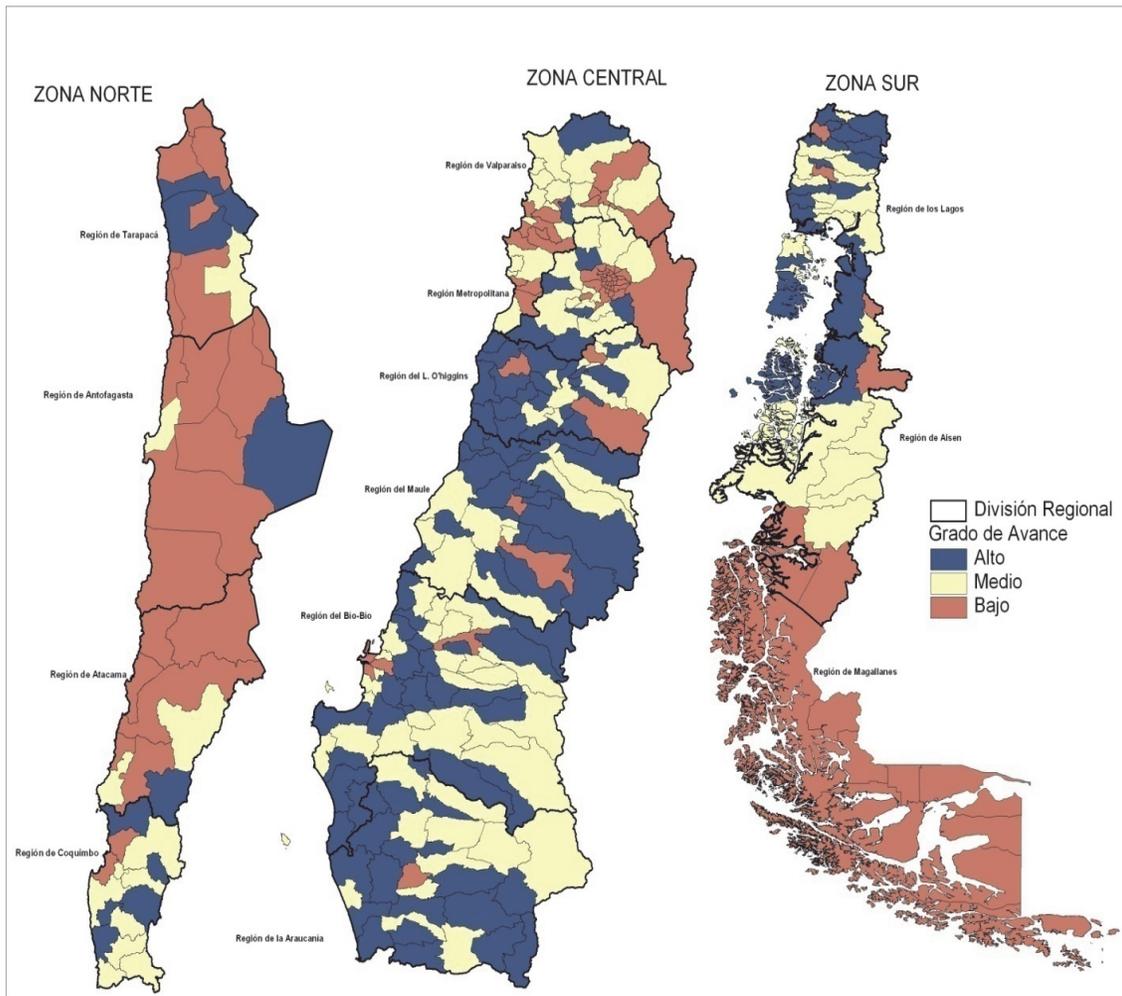
Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO IX.10**  
**CHILE: MUNICIPIOS POR GRADO DE AVANCE Y POR DISTANCIA**

Distancia	Avance						Total	%
	Alto	%	Medio	%	Bajo	%		
Muy cerca		0,0	1	14,3	6	85,7	7	100,0
Cerca	1	1,7	13	21,7	46	76,7	60	100,0
Lejos	89	43,6	84	41,2	31	15,2	204	100,0
Muy lejos	35	49,3	19	26,8	17	23,9	71	100,0
Total	125	36,5	117	34,2	100	29,2	342	100,0

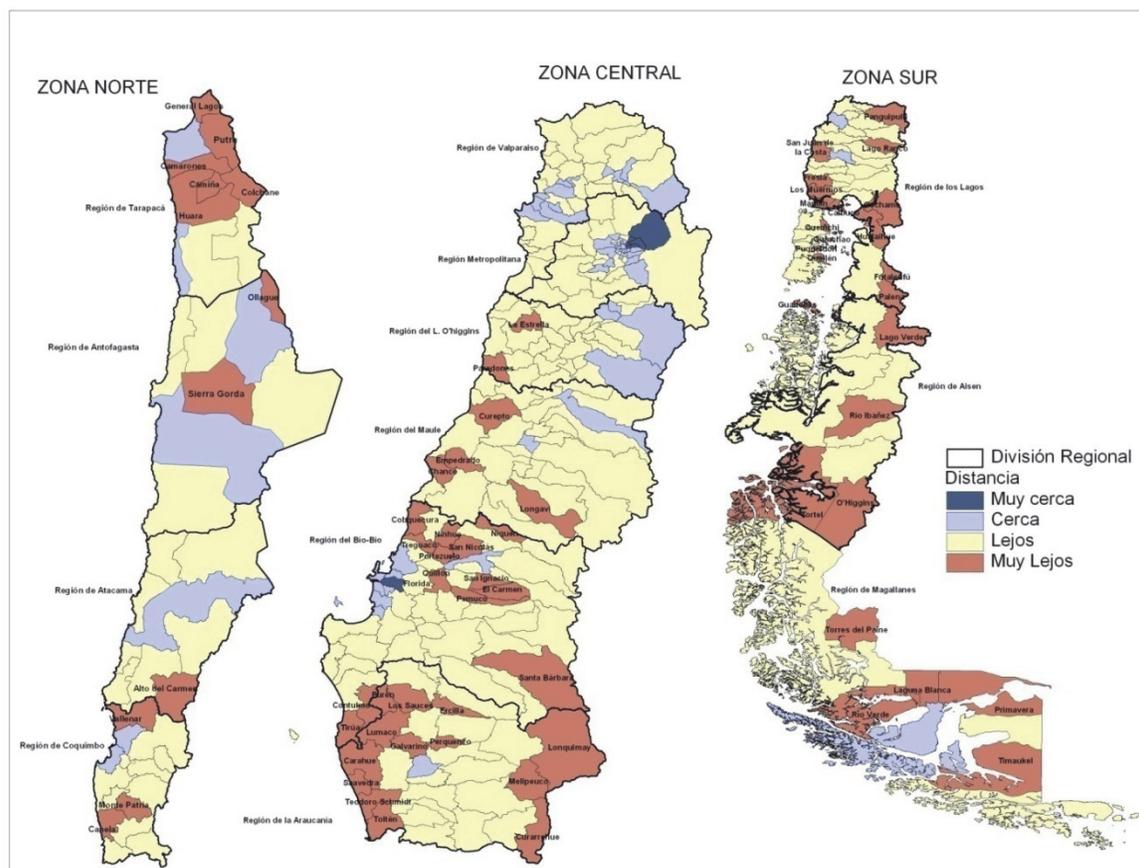
Fuente: Elaboración propia.

**MAPA IX.3**  
**CHILE: MUNICIPIOS SEGÚN GRADO DE AVANCE (1992-2002)**



Fuente: Elaboración propia.

**MAPA IX 4**  
**CHILE: MUNICIPIOS SEGÚN DISTANCIA DEL CUMPLIMIENTO DE LOS ODM AL 2015**



Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO IX. 11**  
**CHILE: DISTANCIA. NUMERO Y PORCENTAJE DE MUNICIPIOS Y POBLACIÓN**

Distancia	Comunas	%	Población	%
Muy Cerca	7	2,0	1 003,349	6.6
Cerca	60	17,5	8 221,124	54.4
Lejos	204	59,6	5 321,342	35.2
Muy Lejos	71	20,8	570,620	3.8
Total	342	100,0	15 116,435	100.0

Fuente: Elaboración propia.

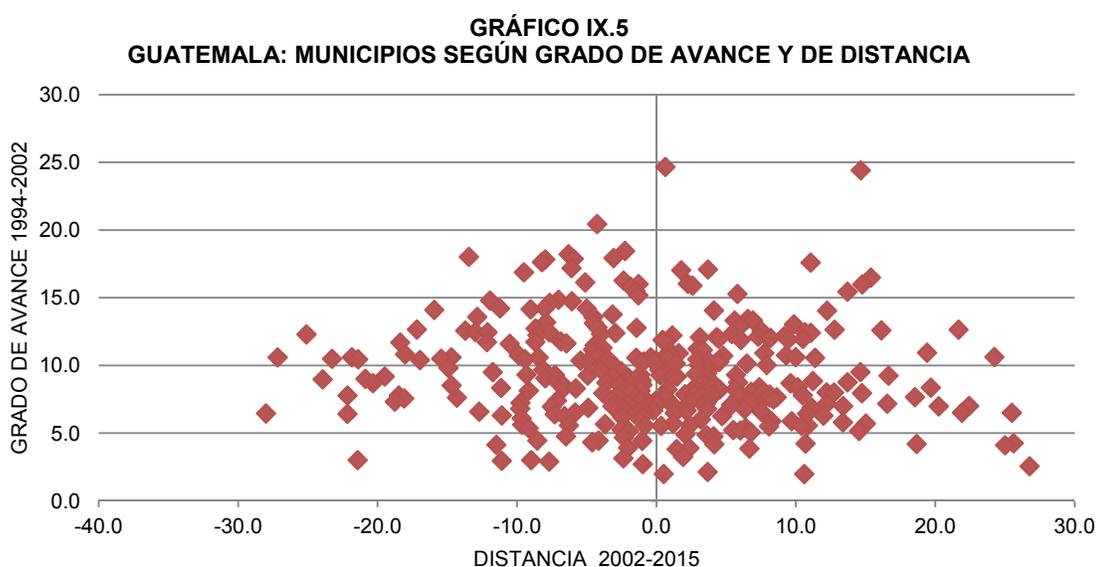
### 3. El caso de Guatemala

En el caso de Guatemala, al analizar el estado actual de los municipios respecto a los ODM (*Índice de Distancia*), vemos que el 3.0% (10 municipios) se encuentran *Muy Cerca*; el 17.9% (59 municipios) se encuentran en la categoría *Cerca*; el 58.5% (193 municipios) están *Lejos*; y, el 20.6% (68 municipios) están en la categoría *Muy Lejos*. (Ver Cuadro No 10 y Mapa No 6). Cabe hacer notar que, tanto en números como porcentualmente, estas cifras son muy similares a las de Chile).

Al analizar estas cifras, por la parte alta (municipios que están Cerca y Muy Cerca), vemos que Guatemala alcanza un 20.9% de los municipios en esta categoría. Si analizamos por la parte baja (municipios que están Lejos y Muy Lejos) el país alcanza un porcentaje del 79.1%.

Todas las cifras anteriores tienen que ver con el estado de situación actual de los municipios del país respecto a los ODM. Por otro lado, si analizamos la evolución en los últimos años (Índice de Grado de Avance), vemos que el 10.0% de los municipios de la categoría Muy Cerca tuvieron un Alto grado de avance. El 35.3% de los municipios de la categoría Muy Lejos tuvieron un Alto grado de avance. El 25.0% de los municipios de la categoría Muy Lejos tuvieron un Bajo grado de avance. (Ver Cuadro No 9 y Mapa No 5).

En el caso de Guatemala, si bien los municipios que están Lejos y Muy Lejos tuvieron un Alto grado de avance relativo (58,6%), aun un 66.6% de la población vive en municipios que están en la categoría de Lejos y Muy Lejos de cumplir con los ODM.



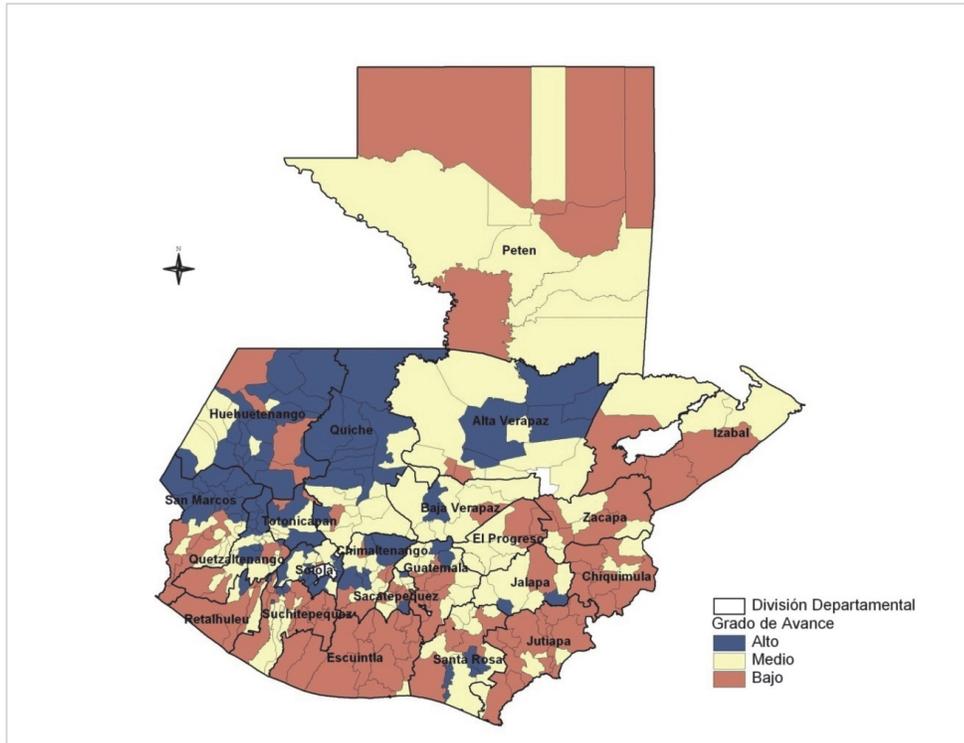
Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO IX.12**  
**GUATEMALA: MUNICIPIOS POR GRADO DE AVANCE Y POR DISTANCIA**

Distancia	Avance						Total	%
	Alto	%	Medio	%	Bajo	%		
Muy cerca	1	10.0	2	20.0	7	70.0	10	100.0
Cerca	17	28.8	23	39.0	19	32.2	59	100.0
Lejos	45	23.3	79	40.9	69	35.8	193	100.0
Muy lejos	24	35.3	27	39.7	17	25.0	68	100.0
Total	87	26.4	131	39.7	112	33.9	330	100.0

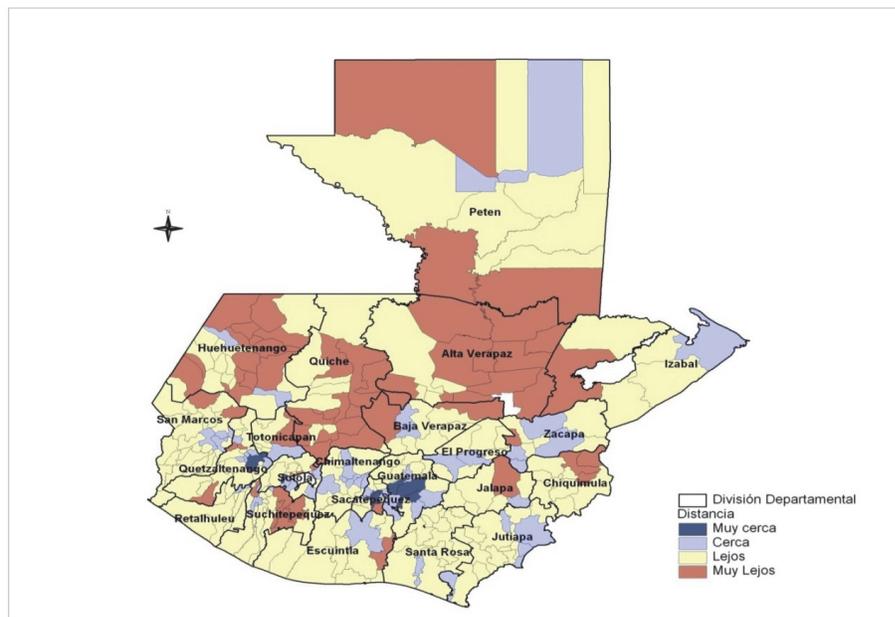
Fuente: Elaboración propia.

**MAPA IX.5**  
**GUATEMALA: MUNICIPIOS SEGÚN GRADO DE AVANCE (1994-2002)**



Fuente: Elaboración propia.

**MAPA IX.6**  
**GUATEMALA: MUNICIPIOS SEGÚN DISTANCIA DEL CUMPLIMIENTO DE LOS ODM AL 2015**



Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO IX.13**  
**GUATEMALA: DISTANCIA. NÚMERO Y PORCENTAJE DE MUNICIPIOS Y POBLACIÓN**

Distancia	Municipios	%	Población	%
Muy cerca	10	3,0	1 720,313	15,3
Cerca	59	17,9	2 023,128	18,0
Lejos	193	58,5	5 432,440	48,5
Muy lejos	68	20,6	2 034,288	18,1
Total	330	100,0	11 210,169	100,0

Fuente: Elaboración propia.

#### 4. El caso de México

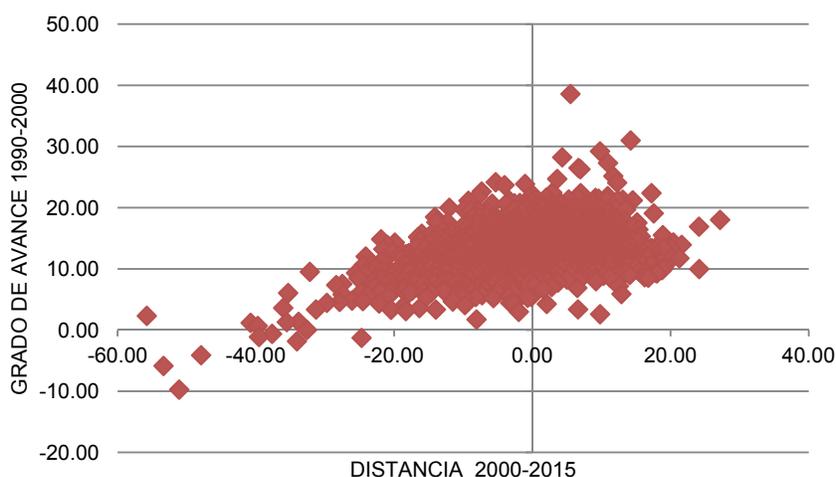
En el caso de México, al analizar el estado actual de los municipios respecto a los ODM (*Índice de Distancia*), vemos que el 0.8% de los municipios se encuentran *Muy Cerca*; 24.9% (598 municipios) se encuentran en la categoría *Cerca*; el 53.5% (1284 municipios) están *Lejos*; y, el 20.8% (498 municipios) están en la categoría *Muy Lejos*. (Ver Cuadro IX.11 y Mapa IX.7).

Al analizar estas cifras, por la parte alta (municipios que están Cerca y Muy Cerca), vemos que México alcanza un 25.7% de los municipios en esta categoría. Si analizamos por la parte baja (municipios que están Lejos y Muy Lejos) el país alcanza un porcentaje del 74.3%.

Todas las cifras anteriores tienen que ver con el estado de situación actual de los municipios del país respecto a los ODM. Por otro lado, si analizamos la evolución en los últimos años (Índice de Grado de Avance), vemos que el 15.0% de los municipios de la categoría Muy Cerca tuvieron un Alto grado de avance; el 8.6% de los municipios de la categoría Muy Lejos tuvieron un Alto grado de avance; y el 55.2% de los municipios de la categoría Muy Lejos tuvieron un Bajo grado de avance. (ver Cuadro IX.11 y Mapa IX.7)

En el caso de México, solamente el 34.9% de la población vive en municipios que están en la categoría de Lejos y Muy Lejos de cumplir con los ODM.

**GRÁFICO IX.6**  
**MÉXICO: MUNICIPIOS SEGÚN GRADO DE AVANCE Y DE DISTANCIA**



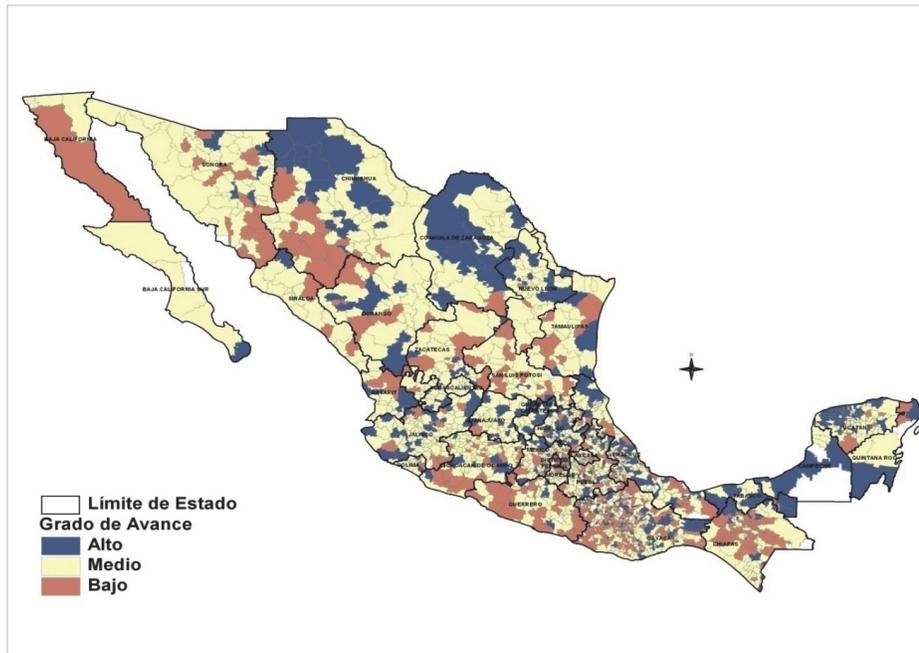
Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO IX.14**  
**MEXICO: MUNICIPIOS POR GRADO DE AVANCE Y POR DISTANCIA**

Distancia	Avance						Total	%
	Alto	%	Medio	%	Bajo	%		
Muy cerca	3	0,1	8	0,2	9	0,2	20	0,5
Cerca	165	3,8	328	7,5	105	2,4	598	13,7
Lejos	293	6,7	733	16,8	258	5,9	1284	29,3
Muy lejos	43	1,0	180	4,1	275	6,3	498	11,4
Total	504	11,5	1 249	28,5	647	14,8	2400	54,8

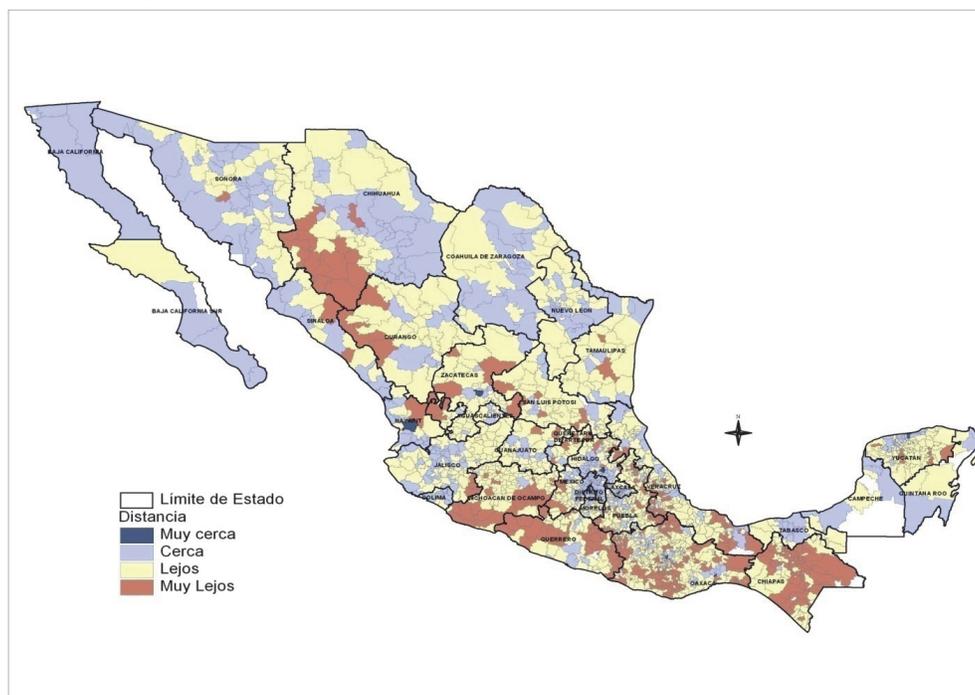
Fuente: Elaboración propia.

**MAPA IX.7**  
**MÉXICO: MUNICIPIOS SEGÚN GRADO DE AVANCE (1990-2000)**



Fuente: Elaboración propia.

**MAPA IX.8**  
**MEXICO: MUNICIPIOS SEGÚN DISTANCIA DEL CUMPLIMIENTO DE LOS ODM AL 2015**



Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO IX.15**  
**MÉXICO: DISTANCIA. NUMERO Y PORCENTAJE DE MUNICIPIOS Y POBLACIÓN**

Distancia	Municipios	%	Población	%
Muy cerca	20	0,8	4 147,629	4,4
Cerca	598	24,9	56 620,635	60,7
Lejos	1 284	53,5	25 493,047	27,3
Muy lejos	498	20,8	7 056,973	7,6
Total	2 400	100,0	93 318,284	100,0

Fuente: Elaboración propia.

## J. Conclusiones

Los compromisos nacionales respecto a los ODM no son una pura formalidad. Tienen una gran potencialidad para el trabajo político, social e institucional. Este, que es uno de los instrumentos más extensamente firmados en la historia de los Acuerdos Internacionales, obliga a los gobiernos signatarios (casi todos los países del mundo) con metas concretas y con plazos definidos.

No obstante lo anterior, cabe mencionar que el seguimiento e implementación del cumplimiento de los compromisos, no pueden escapar a la lógica interna de los países de América Latina, caracterizados por un fuerte centralismo. Vemos entonces que, debido a las particulares características (centralismo hipertrofiado) de los países de la región, han sido las estrategias de desarrollo nacionales las que han facilitado el cumplimiento de los compromisos de los ODM a nivel subnacional. Sin embargo, ninguno de los ODM puede ser logrado exclusivamente y de manera integral por la acción de los gobiernos nacionales, sin la intervención decidida de los gobiernos regionales y locales.

En el contexto descrito, el diagnóstico de la situación de los ODM a nivel local, pasa a ser una estrategia fundamental para “bajar” a nivel de los municipios la exigencia que tienen los gobiernos nacionales frente a la comunidad internacional, para cumplir los compromisos respecto a los ODM. Por lo tanto, debido a que los gobiernos municipales no tienen incorporados los ODM a sus estrategias de desarrollo, ni a sus agendas, el conocimiento de su realidad, visto desde una perspectiva de derecho, permite hacer “exigible” el cumplimiento de las metas a nivel local ante el nivel nacional.

Por otro lado, la crisis que estos últimos años está atravesando la economía mundial, sin duda que va a afectar el cumplimiento de los compromisos de los ODM. Se debe tener en cuenta que históricamente, frente a las crisis, los ciclos de recuperación económica han sido sensiblemente más cortos que los ciclos de recuperación social. Es así que, tal como se mencionó más arriba, después de la crisis de los años 80, la recuperación del PIB tardó 14 años, mientras que la recuperación del nivel de pobreza tardó 25 años.

Cabe hacer notar que la región está mejor preparada, hay programas sociales en marcha que sirven de respaldo ante la crisis y la inflación es baja. No obstante lo anterior, es probable que se produzca un aumento de la desocupación y probablemente un deterioro en la calidad del empleo. Sin embargo, se espera que en el 2011 haya un crecimiento de la economía de entre un 3 y un 4%. En lo que se refiere a efectos específicos en el cumplimiento de los ODM, especialmente debido al alza de los alimentos, es probable que se presente un retroceso respecto a la pobreza monetaria (pobreza e indigencia) y aumentaran las dificultades de acceso a alimentos.

Tal como se vio anteriormente, es dable esperar un aumento de la desigualdad, ya que las crisis suelen afectar con mayor fuerza a los sectores más vulnerables. No obstante lo anterior, no habrá un impacto significativo en el término de la educación primaria y de igualdad de género (en educación); y, no cabría esperar un deterioro en los indicadores de mortalidad de menores, mortalidad materna, y el combate a enfermedades.

Se observan evidentes disparidades territoriales en los cuatro países analizados, lo cual confirma la primera hipótesis del Proyecto, en el sentido que existen severas disparidades en el cumplimiento de los ODM entre los países de la región de América Latina y el Caribe.

Sin embargo, hay países que presentan rasgos positivos, ya que los municipios en la categoría Lejos y Muy Lejos presentaron un alto Grado de Avance, lo cual relativiza la segunda hipótesis del Proyecto, en el sentido que los países de mayor desarrollo relativo, pese a la mayor exigencia son los que más han avanzado en el cumplimiento de los compromisos. No obstante lo anterior, algunos países de menor desarrollo relativo, pese a la menor exigencia que significan los compromisos, son los que menos han avanzado en el cumplimiento de los mismos, lo cual significa un evidente peligro de rezago de los territorios más atrasados.

Como resultado de la metodología de diagnóstico se puede inferir que existen agrupaciones territoriales que superan los límites políticos administrativos. También se observa que las áreas con menores probabilidades de lograr las metas son por lo general zonas rurales, territorios indígenas, áreas semi desérticas o selvática, que concentran poca población.

## Bibliografía

- CEPAL: Informes ODM Nacionales países de América Latina y el Caribe” <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/mdg/noticias/paginas/2/35552/P35552.xml&xsl=/mdg/tpl/p18f-st.xsl&base=/mdg/tpl/top-bottom.xsl>
- CEPAL: “Referencias Metodológicas de los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”. <http://www.eclac.cl/mdg/metadata/>
- CEPAL: “Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina y El Caribe”. <http://www.eclac.cl/mdg>
- Portal oficial de la ONU para los Indicadores de los ODM: “Lista oficial de los indicadores de los ODM” <http://millenniumindicators.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Indicators/OfficialList.htm>

ONU Asamblea General (2005): Resolución aprobada por la Asamblea General” “60/1. Documento Final de la Cumbre Mundial 2005”. Naciones Unidas Sexagésimo período de sesiones, 24 de octubre de 2005.



## X. Experiencia de la OCDE en la medición y análisis del desarrollo regional

---

*Monica Brezzi*<sup>1</sup>

### A. Introducción

En años recientes, las políticas regionales de los países miembros de la OCDE se han visto evaluadas en su capacidad para promover el crecimiento sustentable, en vez de simplemente reducir las desigualdades. Los países de la OCDE reconocen cada vez más que se requiere de un enfoque regional diferenciado para describir los distintos tipos de regiones a fin de reactivar y mantener el crecimiento agregado (OCDE 2009). De hecho, el crecimiento nacional en los países de la OCDE es liderado por un pequeño número de regiones: el 10% de las regiones con mejores resultados es responsable del 40% del total del incremento en el PIB de los últimos 15 años. Dicha aglomeración económica es uno de los elementos claves del crecimiento –lugares con gran potencial para generar externalidades- y ha estado detrás de las políticas tendientes a promover el crecimiento y desarrollo.

Sin embargo, el análisis de la OCDE en áreas metropolitanas y en regiones muestra que el beneficio de las aglomeraciones económicas importantes no es lineal y que las regiones competitivas pueden ser de

---

<sup>1</sup> Head, Regional Analysis and Statistics Unit, OECD Regional Development Policy Division, Public Governance and Territorial Development Directorate. [Monica.brezzi@oecd.org](mailto:Monica.brezzi@oecd.org).

cualquier tipo, como es el caso por ejemplo de las regiones predominantemente rurales que crecieron a una tasa mayor que las regiones predominantemente urbanas en los últimos 15 años.

Asimismo, se ha hecho necesario la utilización de estrategias diferenciadas para reactivar el crecimiento debido a que la crisis laboral y económica vivida por la OCDE desde 2008 incrementó las disparidades regionales, por lo que se hizo necesario que los Gobiernos Nacionales y Locales buscaran estrategias diferenciadas para motivar la resiliencia de las regiones.

Pero el hecho de reconocer las diferencias regionales y de diseñar reformas institucionales destinadas a distintos lugares no es suficiente para una estrategia nacional que busca alcanzar simultáneamente resultados en materia de eficiencia, equidad y sustentabilidad. Un nuevo modelo de desarrollo que considere las posibles complementariedades entre sus objetivos de crecimiento, equidad y sustentabilidad puede ser mejor comprendido a nivel local. El conocimiento de las dimensiones relevantes que importan a una cierta comunidad (o a un cierto lugar), las dificultades y capacidad institucional, la forma para motivar la participación democrática son todos elementos esenciales representativos que pueden orientar las políticas hacia resultados para el bienestar de la población.

El primer paso para diseñar políticas con un impacto positivo en el desarrollo de una región es proporcionar evidencia sólida de buenas medidas en el desempeño regional, identificar factores que puedan incrementar la frontera competitiva de una región y el bienestar de su población actual y futura. Los requerimientos de estadísticas regionales (comparables interna y externamente) han crecido en los últimos años tanto para sustentar las políticas de desarrollo regional como para capturar la calidad de vida de los lugares donde la población vive. Hace algunos años la OCDE desarrolló distintas herramientas para responder a la creciente demanda de información estadística a nivel sub-nacional. Dichas herramientas se utilizan en la publicación bianual “Panorama de las Regiones” que proporciona estadísticas comparables internacionalmente sobre unas 2000 regiones de los 34 Estados miembros de la OCDE y algo de información sobre desarrollo regional en Brasil, China, India y Sudáfrica.

Esta ponencia analiza primero los principales hallazgos en desarrollo regional del documento Panorama de las Regiones de la OCDE 2011; luego, presenta los logros recientes para mejorar la evidencia de base para una comparación internacional mediante: a) el uso de datos recopilados a partir de sistemas de información geográfica (GIS) y b) un foco sobre la medición del progreso de las sociedades. Por último, la ponencia analiza las formas posibles para incrementar el uso de estadísticas regionales en el debate político.

## **B. Medición del desarrollo regional en los países de la OCDE**

El documento *OECD Regions at Glance 2011* aborda dos preguntas:

- ¿Qué progreso han alcanzado las regiones de la OCDE hacia un desarrollo más sustentable con respecto al pasado y a otras regiones?
- ¿Qué factores mueven la frontera competitiva de las regiones y qué recursos locales podrían movilizarse mejor para incrementar el crecimiento y bienestar de la población?

Abordar la primera pregunta revela la variedad de estructuras económicas regionales y de desempeño mediante el desarrollo y análisis de una vasta gama de indicadores. Dado el carácter multidimensional del desarrollo regional, es necesario encontrar información fidedigna comparable entre países sobre resultados económicos, sociales y medioambientales. La respuesta a la segunda pregunta puede influir en el diseño de estrategias efectivas para mejorar la contribución de las regiones al desempeño agregado y puede sugerir intervenciones políticas para desbloquear las complementariedades entre eficiencia, equidad y sustentabilidad medioambiental.

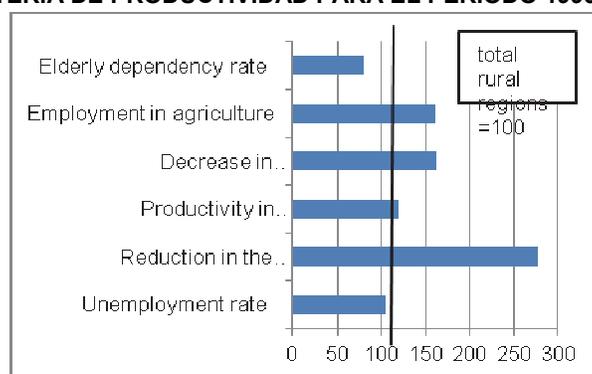
Claramente, esta segunda pregunta implica mayores desafíos para su respuesta y las estadísticas regionales pueden proporcionar sólo una evaluación parcial de los efectos de las políticas.

El enfoque analítico se centra simultáneamente en la distribución del espacio (cómo se distribuyen los activos en las regiones), la persistencia en el tiempo (qué recursos no utilizados podrían mobilizarse para maximizar la frontera competitiva y el bienestar de las regiones) y los vínculos entre las distintas características/dotaciones (qué rasgos caracterizan las regiones pertenecientes a la OCDE con respecto a un cierto resultado). Como tales puede proporcionar una base sólida para el desarrollo de políticas fundadas en estas evidencias.

Los factores locales son importantes para alcanzar un crecimiento nacional sostenido. Alrededor del 40% del PIB de los países miembros de la OCDE, del empleo y del crecimiento de la población en los últimos 15 años parece deberse ampliamente a un pequeño número de regiones (el 10% de las regiones con mejor desempeño). Sin embargo, los patrones de crecimiento dentro de los países pueden ser muy diferentes. Las regiones predominantemente urbanas atraen la porción más grande de la actividad económica (60% del PIB total en 2007 se registró en las regiones urbanas lo que corresponde a menos de la mitad de la población de la OCDE) y en la mayoría de los países las grandes regiones metropolitanas registraron un crecimiento del PIB mayor al promedio. Al mismo tiempo, el incremento en las tasas de crecimiento del PIB fue más alto en las regiones con desempeños más bajos (predominantemente rurales), a pesar de que el ritmo de crecimiento no fue lo suficientemente rápido como para disminuir significativamente la brecha en el PIB por habitante entre las regiones rurales y urbanas en el período.

Entre las 20 regiones de la OCDE con mayor tasa de crecimiento en el PIB por habitante en el período 1995-2007, el crecimiento en la productividad de la fuerza laboral es un factor determinante importante comparado con los cambios en el uso de la fuerza laboral. Las diferencias en el crecimiento en la productividad de la fuerza laboral entre regiones son invariablemente el resultado de múltiples factores nacionales y locales, incluyendo las políticas en materia de mercado laboral e instituciones así como la innovación y la adopción de nuevas tecnologías. Dado que las diferencias en el crecimiento de la productividad de la fuerza laboral entre las regiones de la OCDE son mayores que entre países de la OCDE, se observa incrementos en la productividad en las regiones rurales, particularmente en aquellas regiones cercanas a las ciudades. Algunos resultados preliminares sugieren que el 20% de las regiones rurales con los más altos índices de crecimiento en la productividad para el período 1995-2007 han ganado en productividad incrementando la productividad en agricultura, reduciendo la brecha en materia de productividad entre la industria y la agricultura y reduciendo la porción del empleo en agricultura más que el promedio de las regiones rurales. Se precisa un análisis más acabado para entender si la reducción en el empleo agrícola ha sido absorbida por otros sectores tal como indican las tasas de desempleo similares observadas en los dos grupos (Gráfico X.1).

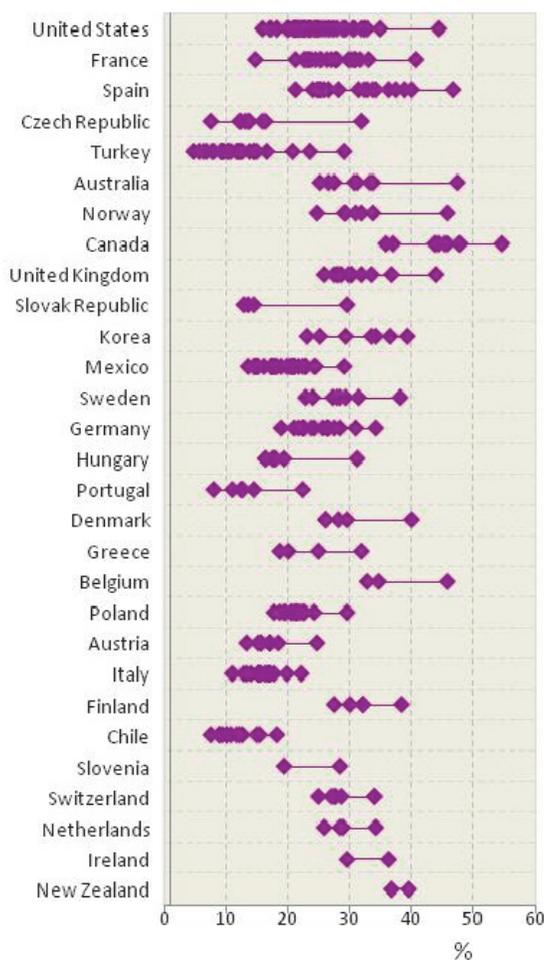
**GRÁFICO X.1**  
**CARACTERÍSTICAS DEL 20% DE REGIONES RURALES CON MAYOR ÍNDICE DE CRECIMIENTO EN**  
**MATERIA DE PRODUCTIVIDAD PARA EL PERIODO 1995-2007**



Fuente: OECD Regions at Glance 2011.

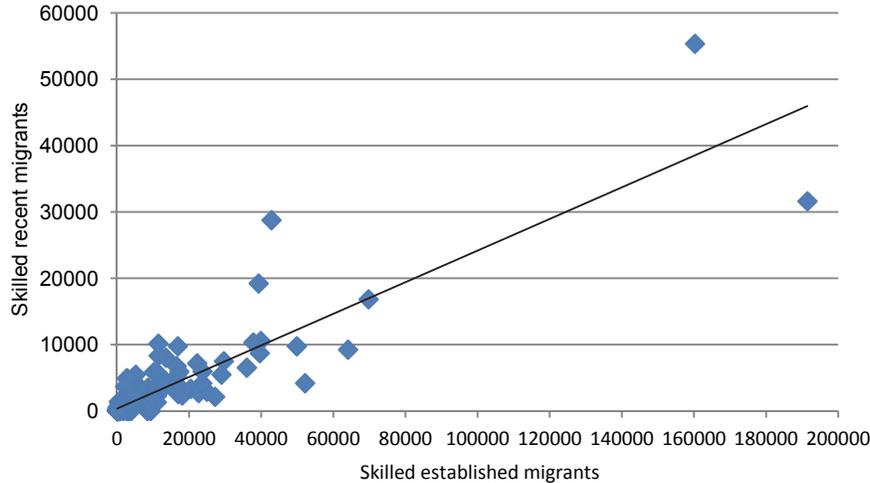
La calidad en el capital humano es fundamental para incrementar la productividad pues la habilidad para generar y hacer uso de la innovación depende, entre otros factores, de las habilidades de la fuerza laboral. Los países de la OCDE muestran importantes diferencias en los niveles de educación superior de su fuerza laboral. Estas diferencias esconden disparidades aún mayores entre regiones de un mismo país. Estados Unidos, Francia, España y la República Checa registran la mayor variación en materia de educación superior (Gráfico X.2). El capital humano, cuando es altamente calificado, es crecientemente móvil. La movilidad de la fuerza laboral dentro de los países y entre ellos es creciente y la capacidad de crear, atraer y retener talentos es crucial para el desarrollo regional. Datos recientes sobre la migración internacional en las regiones de la OCDE muestran que los trabajadores migrantes siguen diversos patrones de migración. Particularmente, los efectos de red social (por ejemplo, la existencia de una comunidad de inmigrantes calificados) juegan un papel decisivo en la localización de los trabajadores migrantes. Por lo tanto, la probabilidad de atraer trabajadores calificados provenientes de un lugar específico crece donde trabajadores del mismo origen ya se encuentran establecidos en la región. La probabilidad de atraer trabajadores calificados también depende del atractivo socio-económico de la región receptora y de los servicios complementarios que promueven la inclusión de trabajadores migrantes calificados en la comunidad local (Gráfico X.3).

**GRÁFICO X.2**  
**RANGO DE FUERZA LABORAL CON EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA REGIONES TL2, 2008**



Fuente: OECD, Regions at Glance, 2011

**GRÁFICO X.3**  
**EFFECTOS DE RED DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES CALIFICADOS**

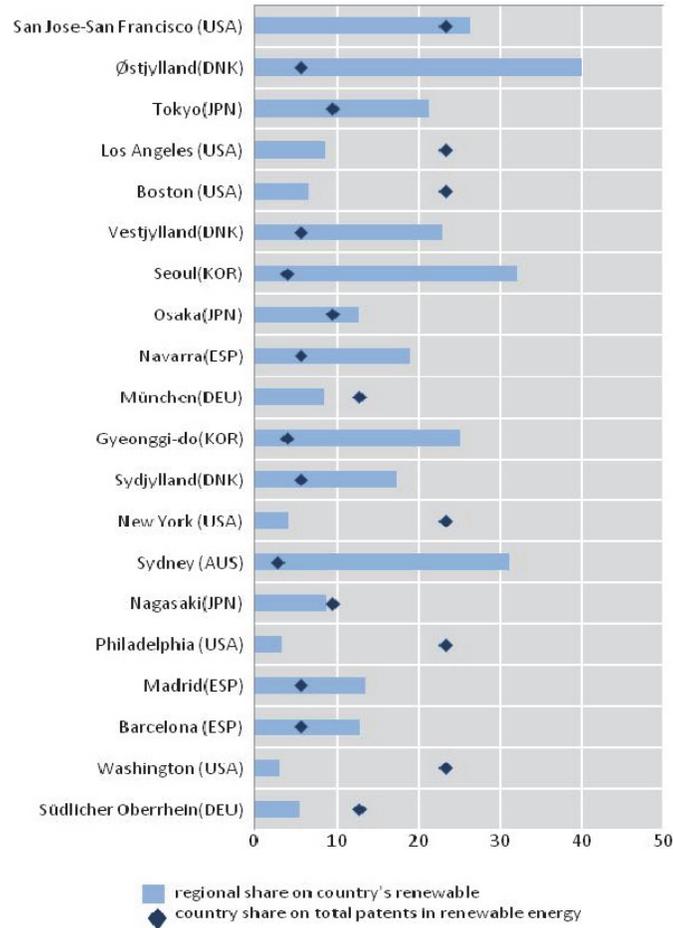


Fuente: OECD Regions at Glance 2011.

La habilidad para generar y hacer uso de la innovación es variada entre países de la OCDE y dentro de ellos también. Múltiples tipos de sistemas de innovación regionales coexisten dentro de un mismo país, incluyendo centros dedicados al conocimiento, zonas destinadas a la producción industrial y regiones que no están movidas por la ciencia y la tecnología (OCDE 2011 a).

La innovación tecnológica se encuentra concentrada en unos pocos lugares. Alrededor del 10% de las regiones de la OCDE poseen un tercio del total de la inversión en investigación y desarrollo y más de la mitad del total de las solicitudes de patentación. La investigación y desarrollo, así como la patentación se concentran mayoritariamente en las regiones de los países de la OCDE con mejores índices de conocimiento intensivo, Estados Unidos, Japón y Alemania, y aquellas regiones varían según paradigmas tecnológicos diferentes (por ejemplo, tecnologías verdes, biotecnología y TIC). Sin embargo, en los últimos diez años se ha producido un cambio en los actores dominantes tanto a nivel nacional como regional. Por ejemplo, Østjylland y Vestjylland (Dinamarca), Madrid y Barcelona (España) y Seúl y Gyeonggi-do (Corea), a pesar de la reducida actividad en materia de patentación a nivel de país, han surgido como polos en materia de patentación de energía renovable. En los últimos cinco años, regiones emergentes tales como Shangai (China) y Karnataka (India) triplicaron el número de regiones socias en todo el mundo con quienes co-patentan tecnologías verdes. El empleo en la industria manufacturera de alta tecnología y en los sectores de conocimiento intensivo está viviendo un proceso de actualización. Estas regiones pueden proporcionar una indicación sobre cómo replicar un entorno positivo para los negocios en innovación (Gráfico X.4).

**GRÁFICO X.4**  
**PATENTES EN ENERGÍAS RENOVABLES**

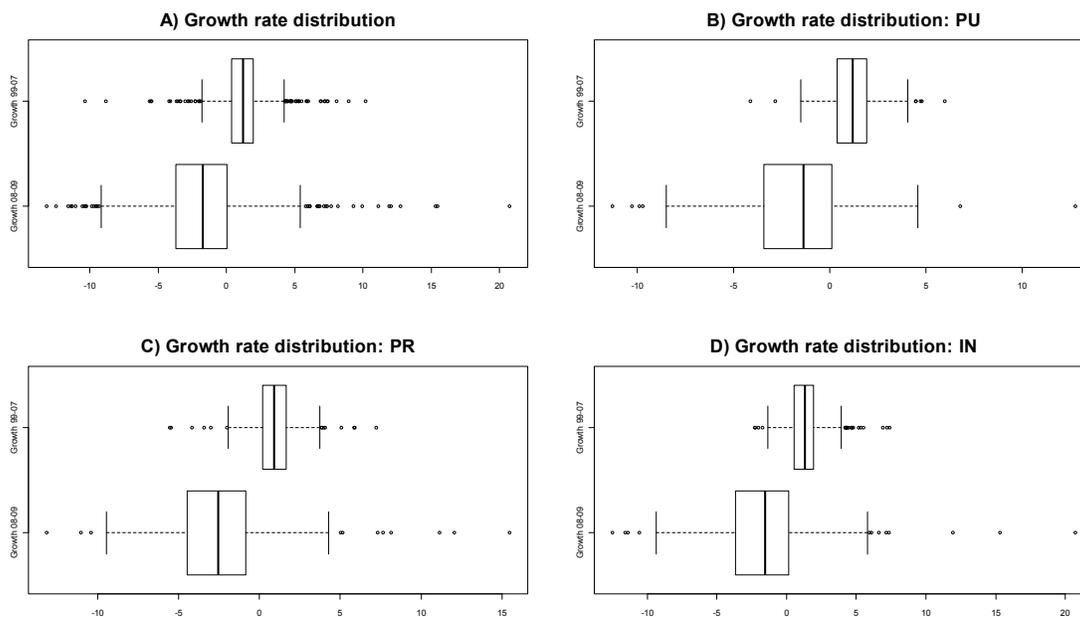


Fuente: OECD Regions at Glance 2011.

La recesión económica que la OCDE experimentó durante el período 2008-2009 tuvo un impacto diferenciado en la pérdida de empleos en sus países miembros. Tres cuartos de las regiones de la OCDE que mostraron un crecimiento del empleo entre 1999 y 2007 sufrieron una caída del empleo entre 2008 y 2009. Todavía más, las disparidades en las pérdidas de empleo han crecido.

Entre 1999-2007 la diferencia en el crecimiento del empleo en el 75% de las regiones era de alrededor de 1.5 puntos de porcentaje. Este valor se duplicó en 2008-2009 (Gráfico X.5).

**GRÁFICO X.5**  
**TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DEL EMPLEO PARA 1999-2007 Y 2008-2009:**  
**REGIONES OCDE Y POR TIPO DE REGIÓN**



Fuente: OECD Regions at Glance 2011.

Todos los tipos de regiones experimentaron en promedio una caída en el empleo. Sin embargo, existen diferencias importantes en las trayectorias de estas caídas por lo que es útil comparar el perfil de crecimiento previo a la crisis de las regiones que lograron mantener el crecimiento del empleo durante la recesión (“regiones resilientes”) con aquellas regiones que pasaron de un empleo total positivo a negativo (regiones tocadas por la recesión). Las regiones tocadas por la recesión experimentaron un crecimiento y reducción rápidos en el desempleo entre 1999 y 2007 lo que sugiere una presencia de debilidades estructurales en el patrón de crecimiento de este período. Este mismo grupo de regiones incrementó su participación del empleo en actividades financieras, inmobiliarias y empresariales, pero no la productividad del sector. Todavía más, las regiones duramente afectadas registraron mayores afluencias de gente joven que luego estuvo más expuesta a la cesantía. Antes de la crisis, las regiones resilientes experimentaron mayores crecimientos en su capital humano calificado, en la tasa de participación y en la productividad del sector público y la agricultura. El incremento en la participación del empleo en el sector público sugiere también una mayor protección contra la cesantía de las regiones resilientes.

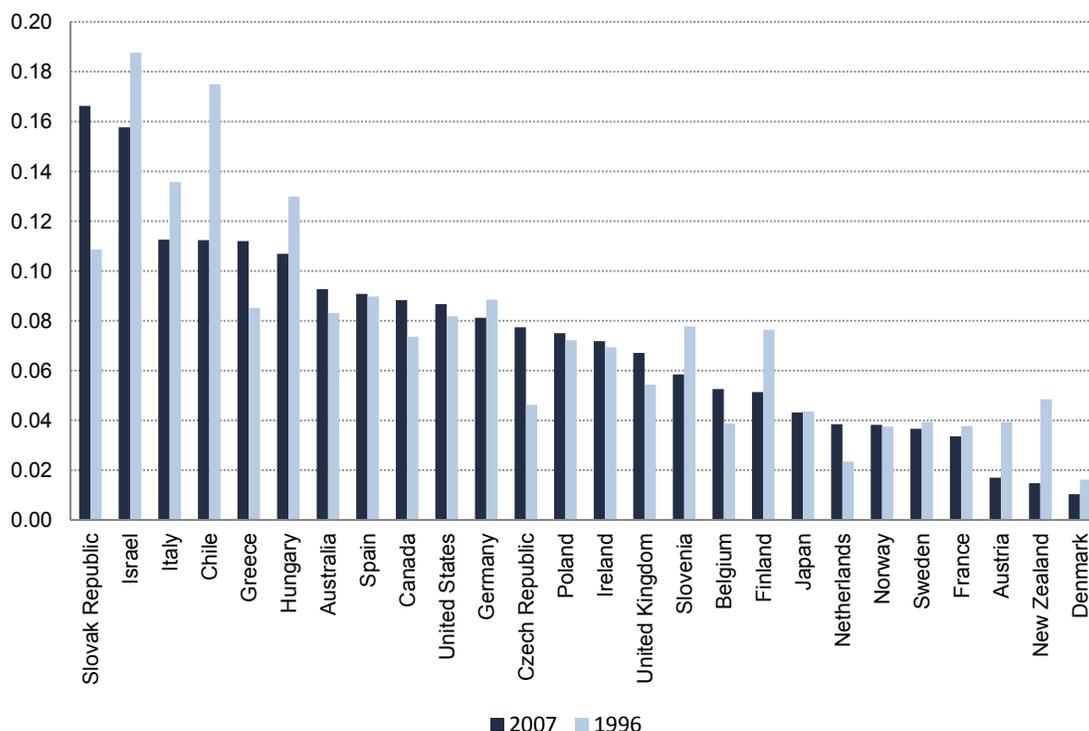
Los países han respondido a la crisis económica tomando medidas para mantener la actividad empresarial y el empleo y estimular las condiciones para el crecimiento a largo plazo. Dichas políticas estructurales enfatizan la interconectividad de la eficiencia, la equidad y los objetivos de protección medioambiental. Cabe considerar por ejemplo el desarrollo de nuevos medios de producción y consumo para promover el crecimiento verde.

El grado de heterogeneidad observado en los resultados y respuestas a la crisis económica apunta a la necesidad de proporcionar estadísticas que vayan más allá de la eficiencia económica de una región para incluir medidas económicas y no-económicas sobre la calidad de vida en las regiones.

Las grandes disparidades en el ingreso, en los resultados de salud y educación, en los servicios medioambientales y en el desempeño todavía persisten dentro de los países y reducen las oportunidades de las personas que viven en ellos con los efectos de atrapar a las regiones “frágiles” en una caída en espiral y reducir su capacidad para atraer empleos y negocios.

Las disparidades regionales en el ingreso dentro de los países muestran que la redistribución entre los distintos lugares no funciona eficientemente y las transferencias a regiones menos desarrolladas no son sostenibles en el tiempo pues pueden dañar el desarrollo del sector competitivo local. Distintas regiones de la República Eslovaca, Israel, Italia, Chile, Grecia y Hungría tienen las desigualdades en el ingreso disponible de los hogares más altas. Existen regiones en estos países que también han sufrido dificultades estructurales al momento de emplear adultos jóvenes y mujeres y muestran un desempleo a largo plazo mayor que el promedio.

**GRÁFICO X.6**  
**ÍNDICE DE GINI EN REGIONES TL2 DEL INGRESO DISPONIBLE REGIONAL PARA 1996 Y 2007**



Fuente: OECD Regions at Glance 2011.

La calidad de vida en las regiones de la OCDE varía y los niveles de desigualdad en el ingreso no son suficientes por sí solos para explicar las diferencias en el acceso a la educación (por ejemplo, todavía en 2008, en la mayoría de las regiones de México, Portugal y algunas regiones de Chile y España más de la mitad de la fuerza laboral sólo tenía educación básica), recursos en salud disponibles (las regiones rurales de casi todos los países de la OCDE tienen menos médicos por persona que las regiones urbanas) o recursos naturales para la preservación del paisaje y la mitigación del cambio climático (la preservación de los bosques para reducir los índices de dióxido de carbono en el aire varía no sólo entre países sino que mucho dentro de los propios países). También existen diferencias regionales similares en los resultados relativos a la salud, educación y medioambiente: por ejemplo, mientras el ingreso disponible en Mississippi (Estados Unidos) son iguales a la mediana del ingreso americano de hace 12 años, la esperanza de vida en algunos condados de Mississippi es igual a la esperanza de vida americana mediana de hace 30 años.

Datos recientes muestran que los estudiantes de escuelas en zonas urbanas superan el desempeño de estudiantes en zonas rurales por 20 puntos según la evaluación de lectura PISA de la OCDE, o el equivalente a casi un año de educación, incluso después de haber considerado los

antecedentes socioeconómicos de los estudiantes (OCDE 2010). Asimismo, el porcentaje de la población regional expuesta a contaminación del aire varía de menos 10% a más de 25% en México, Italia y Corea e incluso a 60% en India y a más de 80% en algunas regiones de China.

Estas comparaciones, cuya base proviene de estadísticas confiables a escala regional, pueden proporcionar una evaluación sobre la calidad de vida en diversos tipos de regiones, generar una conciencia política y, a su vez, ayudar al diseño de políticas para mejorar estos resultados.

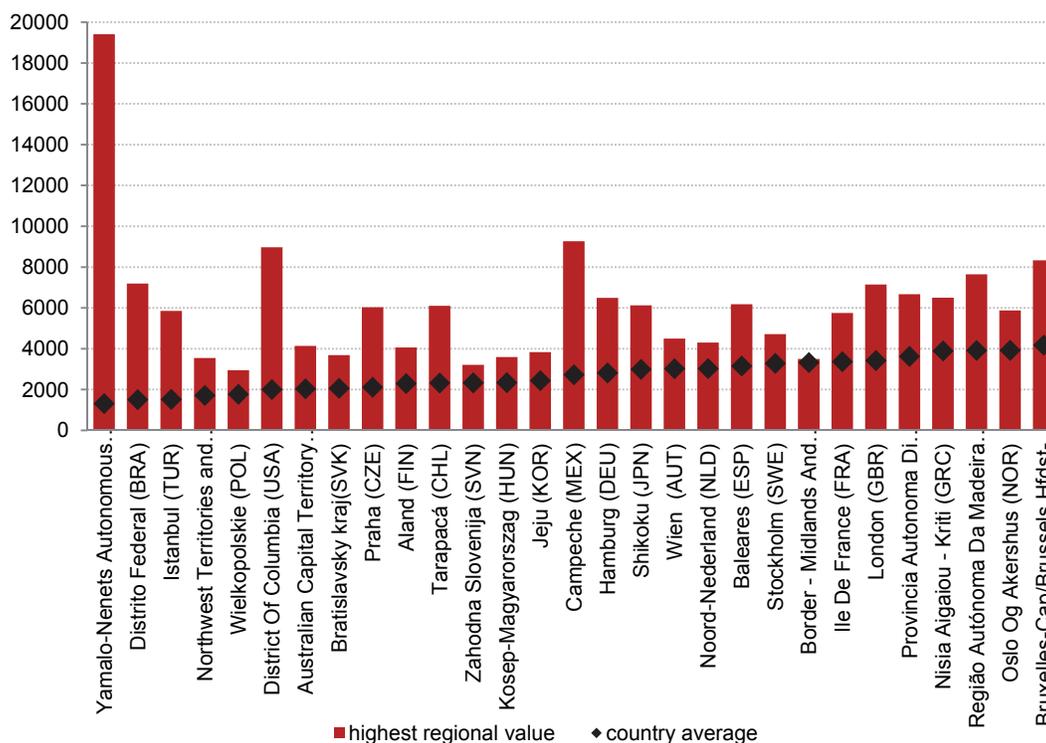
### **C. Mirada hacia el futuro: Mejorando la base de evidencia a nivel subnacional**

El documento *OECD Regions at Glance 2011* incluye 35 indicadores seleccionados de la Base de Datos Regional de la OCDE y, por primera vez, presenta alrededor de 12 indicadores disponibles a nivel sub-nacional. Lo que nos muestra es una selección más amplia de estadísticas sub-nacionales sobre la estructura económica y competitividad comparado con indicadores sub-nacionales de inclusión social y condiciones medioambientales. De hecho, la mayoría de las estadísticas sobre las condiciones sociales y medioambientales no proporcionan desagregaciones regionales que están armonizados o son comparables entre países. La agenda de mediciones para dimensiones sub-nacionales es entonces bastante desafiante. Ésta debiese incluir tanto la armonización de algunas mediciones como su ampliación con nuevos conceptos relevantes para la medición regional (por ejemplo, el ingreso disponible de los hogares) y la inversión en nuevos tipos de medición relevantes para el desarrollo regional (por ejemplo, medidas de privación monetarias y no monetarias, calidad de los servicios tales como educación).

Una evaluación crítica de las estadísticas regionales disponible en las regiones de la OCDE con fines de comparación internacional realizada recientemente (Vala et al. 2010) puede proporcionar indicaciones en cuanto a cómo mejorar la evidencia de base a nivel sub-nacional. Aquí se analiza los logros alcanzados recientemente por la OCDE en dos temas.

Primero, se debe adoptar una perspectiva más amplia de medición para mezclar distintas fuentes de información (oficial, micro datos, encuestas, datos administrativos y datos de sistemas de información geográficos). Por ejemplo, sacando provecho de la creciente disponibilidad de los conjuntos de datos que se basan en los sistemas de información geográfica y al combinarlos con capas de límites a nivel regional y planillas de datos sobre población hemos producido nuevas estimaciones sobre las tendencias en materia de uso de suelo y urbanización, calidad del aire, emisiones de dióxido de carbono a nivel regional (OCDE 2010 b). Mientras a nivel nacional existe una correlación positiva entre los niveles de PIB y la emisión de dióxido de carbono, los valores regionales muestran grandes diferencias en la intensidad de carbono de la producción, lo que llama a intervenciones espacialmente focalizadas sobre mitigación y adaptación al cambio climático.

**GRÁFICO X.7**  
**REGIONES TL2 CON LAS MAYORES RAZONES PGB A CO2 PROMEDIO DE PAÍSES, 2005**



Fuente: OECD Regions at a Glance 2011.

En la misma línea, al integrar datos de SIG con datos administrativos y de encuestas pueden producirse estimaciones de desempeño socio-económico de las regiones metropolitanas y áreas urbanas. Estas nuevas medidas pueden ayudar a comprender la relación entre diferentes patrones de urbanización y calidad de vida así como proporcionar indicaciones sobre cuán eficientemente usan las ciudades los recursos naturales, humanos y económicos.

Segundo, es necesaria una perspectiva regional para evaluar el bienestar de las sociedades, ya que las desigualdades no sólo se dan entre individuos sino que a través de los lugares donde viven las personas. Un bajo acceso a servicios de calidad en ciertas regiones limita las oportunidades disponibles para los habitantes de dichas regiones; y a la vez reduce la movilidad social en el tiempo. La existencia de bolsones de exclusión social está vinculada a la no disponibilidad o baja accesibilidad y calidad de bienes y servicios públicos. El “Proyecto global de la medición del progreso”, albergado por la OECD, ha actuado como catalizador para el debate internacional sobre la ampliación de los dominios sobre los cuales se mide el funcionamiento de las democracias, para ir más allá del desempeño económico de un país y cubrir un concepto más amplio de calidad de vida y progreso social de las actuales y futuras generaciones.

Una perspectiva regional sobre progreso y bienestar societal implicará concentrarse en la producción de medidas de resultados relevantes para ciertas áreas, balanceando enfoques de abajo hacia arriba (dimensiones de interés para un lugar) con enfoques de arriba hacia abajo (proveyendo mediciones comparables dentro y entre países). En la misma línea, reflexiones recientes sobre el futuro de la Política de Cohesión Territorial Europea, apuntan a reorientar dichas políticas hacia un uso más sistemático de indicadores de resultados como medio de mejorar la efectividad política (European Commission 2011).

En lo que respecta a estadísticas comparables a nivel regional (enfoque de arriba hacia abajo), por lo menos dos dimensiones – educación y condiciones de vida – podrían aprovechar las encuestas armonizadas entre países para invertir en medidas de desarrollo regional.

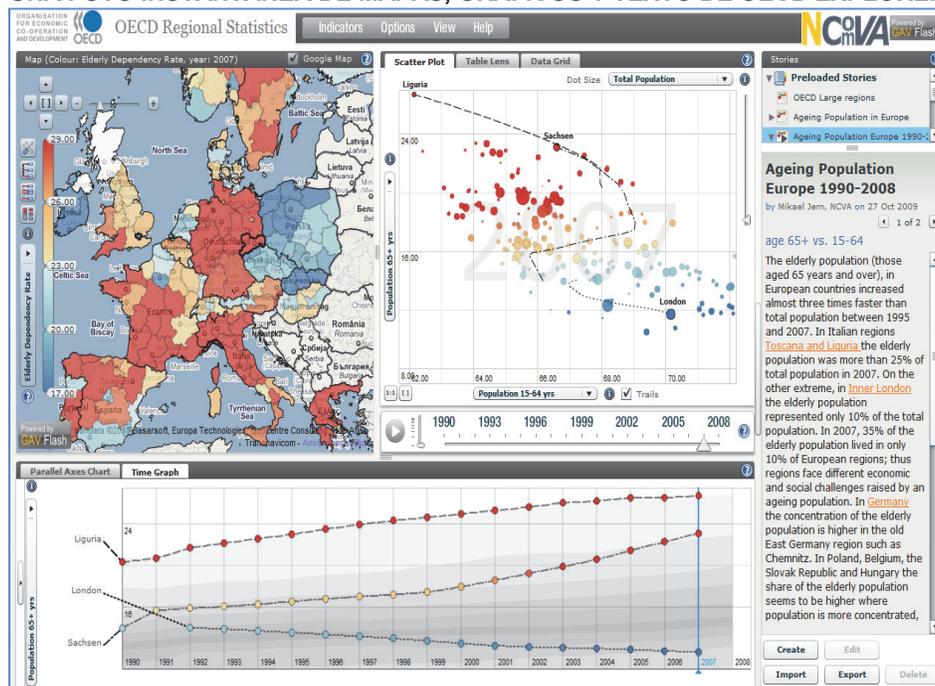
Para educación, el Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) de la OCDE y el Programa para la Evaluación de Competencias en Adultos (PIAAC) se ejecutan en todos los países de la OCDE, mientras que las Estadísticas de la Unión Europea de Ingresos y Condiciones de Vida (EU-SILC), tomadas de países Europeos, proveen información sobre ingresos y condiciones materiales que pueden ser asimiladas a estadísticas que provienen de encuestas de hogares en otros países no-europeos.

## D. Mirando hacia adelante: Mejorando el uso de estadísticas regionales en el debate de políticas

La generación y diseminación de información estadística relevante es un medio para mejorar los resultados y el diseño de políticas. Primero, aprendiendo a través de la evaluación comparativa en relación a otras regiones similares, luego al traer la opinión de la gente en relación a resultados y promover la participación; finalmente al aumentar la sensibilización y mejorar el monitoreo y evaluación de resultados.

Un primer paso entonces es disponer la información de una manera en que los tomadores de decisiones y los ciudadanos puedan explorarla completamente y utilizarla. En este contexto la OCDE introdujo en el 2008 un demostrador web dinámico OECD eXplorer (<http://stats.oecd.org/OECDregionalstatistics/>), que consiste en una herramienta personalizada por analizar y diseminar interactivamente la base de datos regionales de la OCDE a través de mapas, histogramas y otras técnicas visuales. OECD eXplorer ayudó a diseminar las estadísticas regionales e incentive iniciativas similares en otros países. La flexibilidad del OCDE explorer permite ahora movernos desde una herramienta para analistas para explorar estadísticas regionales a una herramienta para diseminar conocimientos al incluir gráficos simples y textos explicativos.

IMAGEN X.1  
UNA FOTO INSTANTÁNEA DE MAPAS, GRÁFICOS Y TEXTO DE OECD EXPLORER



Fuente: OECD Explorer

A pesar de que mejorar la medición es crucial para la elaboración de políticas, las implicancias para el diseño de políticas y su implementación no son siempre directamente visibles. Mientras que la disponibilidad de información y buena diseminación de ella son pasos necesarios para evidenciar las políticas, no son suficientes para traer sistemas de indicadores y objetivos dentro de las decisiones de la política pública, ya que las respuestas de políticas varían considerablemente y dependen del sistema de valores, arquitectura institucionales, contexto nacional y local, procesos regulatorios y legislativos, entre otros. En particular cuando se construyen estadísticas sub-nacionales un cierto número de restricciones de implementación pueden menoscabar su uso. Estas restricciones se refieren a asimetrías de información, capacidad y voluntad de usar indicadores in la política pública y en los objetivos opuestos que puede haber entre las partes interesadas. Adaptar una herramienta de diagnóstico desarrollada para analizar brechas entre diferentes niveles de gobierno en la implementación políticas regionales (Charbit and Michalun 2009), las brechas en la producción de estadísticas regionales para sustentar las políticas observadas en países de la OCDE se resumen en la Cuadro X.1.

**CUADRO X.1**  
**“ENFOCARSE EN LAS BRECHAS”: UNA HERRAMIENTA DE DIAGNÓSTICO EN LA PRODUCCIÓN DE INDICADORES PARA LA POLÍTICA PÚBLICA**

Brecha administrativa	La información es producida sin detalle relevante.
Brecha de información	El contexto local y el sistema de valores importan cuando se definen indicadores y objetivos (ej: objetivos de política).
Brechas de objetivos	Posible incoherencia entre objetivos nacionales y supra-nacionales y necesidades y acciones locales.
Brechas de política	Fragmentación sectorial a través de Ministerios afectará el diseño y uso de indicadores.
Brecha de capacidad	Capacidad insuficiente de los diferentes actores para usar efectivamente indicadores en la definición, evaluación y monitoreo de políticas.
Brecha de fondos	Ingresos insuficientes o inestables menoscabando la implementación efectiva de responsabilidades a nivel sub-nacional o para el cruce de políticas.
Brecha de responsabilidad	Necesidad de fortalecer la responsabilidad, construyendo consensos para el cambio y verificar la acción pública

Fuente: Adaptado de C. Charbit y M. Michalun (2009).

Las estadísticas sub-nacionales pueden ser producidas con un detalle que no es útil para informar la política (brecha administrativa); por ejemplo la disponibilidad y acceso a servicios (salud, educación, protección infantil, distribución de agua) puede ser más relevante con restricciones diferentes a las administrativas. La brecha de información puede ser abordada al tomar en cuenta la perspectiva regional/local y al adaptar los sistemas de incentivos ligados a los objetivos de políticas al contexto local. Al tomar en cuenta la perspectiva regional, se puede producir incoherencia entre los objetivos nacionales y locales (brecha de objetivos). Esto conduce a incluir a los ciudadanos al comienzo del diseño de políticas. Esto ayudaría a entender mejor sus necesidades y sistema de valores, aumentar la participación democrática, construir consensos para el cambio y verificar la acción pública. De la misma forma, los diferentes objetivos y fragmentación sectorial entre ministerios puede afectar el diseño y uso de indicadores (brechas de políticas) como también la insuficiente capacidad pueden afectar la definición y utilización de indicadores para monitorear y evaluar políticas (brecha de capacidad). Producir información es costoso y los ingresos inestables comprometen la implementación de responsabilidades a nivel sub-nacional (brecha de fondos).

Finalmente, la identificación de quién es responsable como también que herramientas pueden ser usadas para incentivar la cooperación entre diferentes instituciones y niveles de gobernanza son cruciales cuando se introducen indicadores de resultados y desempeño.

## E. Conclusiones

Las políticas de desarrollo regional buscan incrementar la contribución de las regiones al crecimiento nacional y mejorar la calidad de vida, enfatizando en el potencial de todas las regiones. Ello necesita muchas estadísticas en múltiples dimensiones para entender mejor las fuerzas conductoras y los cuellos de botella así como las diferentes geografías para proveer de dirección a la elaboración de políticas. Se cuenta con recientes avances para proveer estadísticas comparables internacionalmente a nivel sub nacional mediante el uso de diferentes fuentes de datos, que combinan datos socioeconómicos con datos de sistemas de información geográfica así como para identificar diferentes tipologías de regiones (de acuerdo a su estructura económica, características demográficas, capacidad de uso de innovaciones etc.). Sin embargo la agenda de medición hacia el futuro es muy desafiante, ya sea para entender si las mediciones desarrolladas en los países de la OECD pueden ser adaptadas a las economías emergentes como para asegurar el uso de estadísticas regionales para definir e implementar políticas públicas.

## Bibliografía

- Brezzi, M. and M. Jern (2010) “Narrating regions: New Storytelling technique helps increasing people’s analysis and information sharing”; invited paper to the European Regional Sciences Association Conference.
- Charbit, C. and M. Michalun (2009) “Mind the gaps: managing mutual dependence in relations among levels of government”; OECD Working Paper of Regional Development.
- European Commission – High level group reflecting on future cohesion policy (2011) “Outcome indicators and targets – towards a performance oriented cohesion policy”
- Martins, N., Pinho, M. and F. Vala (2010) “A composite indicator for monitoring regional development in OECD regions”; paper for the OECD Working Party on Territorial Indicators meeting
- OECD 2011 a) Regions and Innovation
- OECD 2011 b) Regions at a Glance
- OECD 2010 a) PISA 2009 Results. Overcoming social background: Equity in learning opportunities and outcomes
- OECD 2010 b) “Defining city-regions for comparison of economic and environmental performance”; paper for the OECD Working Party on Territorial Indicators meeting,
- OECD (2009) Regions matter: Economic recovery, innovation and sustainable growth



## XI. Desafíos para la medición subnacional en América Latina y el Caribe

---

*Luis Riffo Pérez*<sup>89</sup>

### A. Introducción

América Latina y el Caribe, al igual que otras partes del mundo, está experimentando un conjunto de procesos económicos, sociales, políticos, tecnológicos y ambientales que han adquirido expresiones territoriales fuertemente heterogéneas. Si bien diversos estudios han demostrado avances importantes en la región en décadas recientes, tanto en materia de desarrollo económico como de desarrollo social, aún se sigue constatando la existencia de fuertes brechas entre territorios avanzados y territorios rezagados en la mayoría de los países del continente<sup>90</sup>. Asimismo, y validando el concepto de triple concentración de los frutos del progreso técnico que propusiera Aníbal Pinto (Pinto, 1965), nuestro continente sigue mostrando elevados niveles de concentración espacial de la población y la producción.

La sistemática presencia de fuertes disparidades socio territoriales puede considerarse por tanto, como el fundamento principal para la promoción de esfuerzos orientados a una mejor medición y análisis del desarrollo a escalas sub nacionales. No obstante, existen otros aspectos que se explorarán brevemente en este artículo.

---

<sup>89</sup> Área de Gestión del Desarrollo Local y Regional , ILPES-CEPAL

<sup>90</sup> Ver CEPAL (2010), “La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar caminos por abrir”.

Nos referimos básicamente a los desafíos de la competitividad en un mundo globalizado y a procesos políticos emergentes en América Latina que están revalorizando la dimensión territorial del desarrollo.

El artículo se organiza en torno de tres secciones principales. En la primera se discutirá la importancia de un enfoque territorial del desarrollo, considerando en particular algunos elementos que emergen del actual contexto de globalización. En la segunda sección se considerarán algunos desafíos metodológicos y operativos relativos a la medición sub nacional a los que se enfrenta un enfoque territorial. En la tercera se discutirán algunas tendencias recientes en material de medición integral del desarrollo y sus implicancias para el enfoque territorial. Finalmente, se entregarán algunas conclusiones preliminares que permitan abrir nuevas líneas de reflexión.

## **B. Desarrollo y territorio. El lugar importa**

Desde diversos campos académicos, políticos y profesionales se observa una revalorización de la dimensión territorial del desarrollo, la cual tiene sus fundamentos en un conjunto complejo de razones. Propondremos en particular tres causas que estarían sustentando esta reemergencia territorial, por lo menos, para el caso de América Latina y el Caribe: La sistemática mantención de las desigualdades socio territoriales; las crecientes presiones competitivas hacia los territorios; y finalmente, la emergencia de procesos políticos que han enfatizado la dimensión territorial como elemento estratégico de sus proyectos de sociedad.

### **1. Desigualdades socio territoriales**

El problema de las desigualdades socio territoriales es un fenómeno de larga data en América Latina y el Caribe, y que recibió una creciente atención política particularmente a partir de los años 50, con el apogeo de las ideas desarrollistas e industrialistas. Desde el pensamiento Cepalino, y desarrollista en general, fueron varios los autores que incorporaron en sus reflexiones la dimensión territorial, entre ellos Albert Hirschmann, Gunnar Myrdal, Celso Furtado, Aníbal Pinto y Aníbal Quijano entre otros. Los dos problemas que merecieron mayor atención, como lo destaca Carlos De Mattos, fueron el de las disparidades territoriales y la concentración especial, aún cuando prontamente se incorporó también el tema de la urbanización dependiente y la marginalidad urbana (De Mattos, 1986).

Si bien el continente ha experimentado claros y significativos avances en sus niveles y condiciones de vida, una mirada comparativa reciente a los países que cuentan con información con desagregación sub nacional muestra que aún se mantienen las fuertes brechas entre distintos territorios, como se constata a partir de la siguiente caracterización de la esperanza de vida y la tasa de mortalidad infantil.<sup>91</sup>

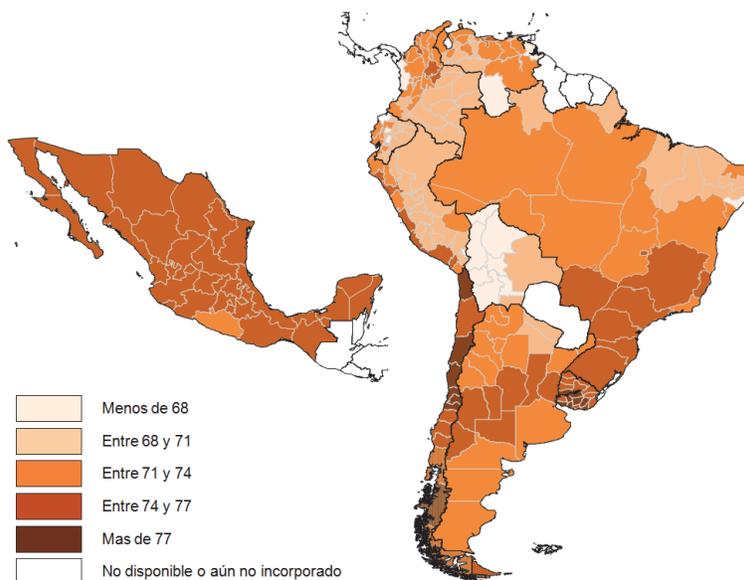
En el primer caso, considerando información para diez países de la región y el primer nivel de cada división político administrativa, se observa que solo territorios localizados en Chile y Uruguay registran una esperanza de vida mayor a 77 años, mientras que muchos de los territorios con menos de 68 años se localizan principalmente en Bolivia, Ecuador, Colombia y uno en Brasil.

---

<sup>91</sup> La información que se analiza en esta sección proviene de las bases de datos sub nacionales que se están sistematizando en el Área de Gestión Local y Regional del ILPES, y que aún no incluyen la totalidad de los países, ya sea por la inexistencia de datos o porque aún algunos países no han sido incorporados.

**MAPA XI.1**  
**ESPERANZA DE VIDA**

(Años, cerca de 2009)

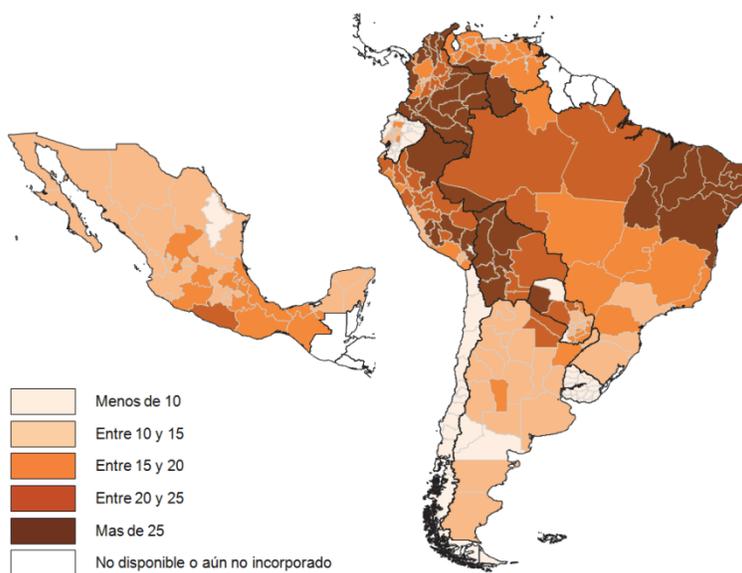


Fuente: Elaboración propia con base en información oficial.

Con relación a la tasa de mortalidad infantil, las brechas más significativas entre territorios de cada país se registran en Brasil, Colombia y Perú, en tanto que muestran un menor nivel y menor disparidad en Chile y Uruguay, donde en todos sus territorios dicha tasa es inferior a 10 por cada 1000 nacidos vivos. En este caso también adquiere significación la brecha observada entre algunos territorios del norte de Argentina y el resto del país.

**MAPA XI.2**  
**TASA DE MORTALIDAD INFANTIL**

(Por 1.000 nacidos vivos, cerca 2009)



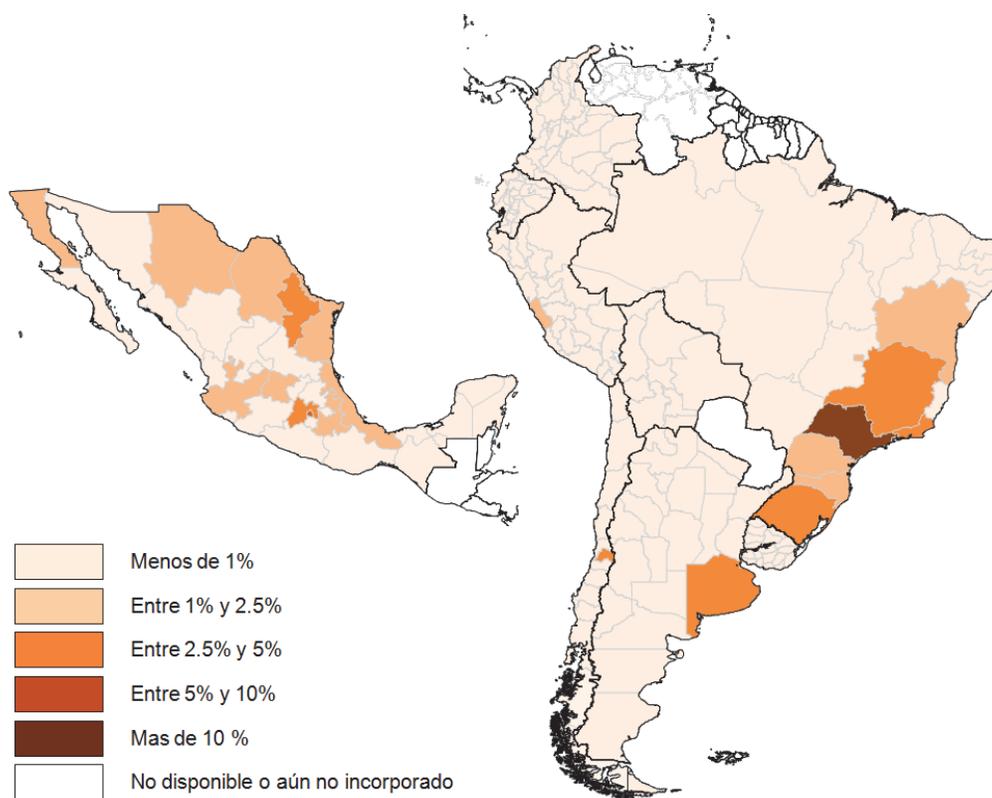
Fuente: Elaboración propia con base en información oficial.

Si se incorporan otros dos indicadores tradicionales de desarrollo, como el PIB total y el PIB por habitante, también se observan diferencias significativas entre los territorios de América Latina, aún cuando en este caso deben realizarse algunas precisiones, ya que por ejemplo territorios con un alto PIB por habitante pueden mostrar bajos indicadores sociales, como en algunos territorios de Colombia, Ecuador y Perú, situación que se explica fundamentalmente por la presencia de actividades de minería extractiva, como extracción de petróleo u otros minerales, las que a menudo se caracterizan por actuar como economías de enclave con bajas conexiones con su entorno territorial directo.

Analizando en primer lugar el PIB total de cada territorio, y considerando también su aporte relativo al PIB total de América Latina, puede observarse que en la gran mayoría de los territorios este peso es inferior al 1% del total, y además que un grupo reducido de casos concentra fuertemente la producción.

Un solo territorio supera el 10% de aporte al PIB total, el Estado de Sao Paulo en Brasil y también un solo territorio aparece en el rango entre 5% a 10% de aporte total, el Distrito Federal de México. En el rango entre 2.5% y 5% aparecen siete territorios, tres de ellos en Brasil, dos en México, uno en Argentina y uno en Chile. Finalmente, en el rango entre 1% y 2,5% aparecen 15 territorios, ocho de ellos en México, cuatro en Brasil, uno en Colombia, uno en Perú, y uno en Argentina.

**MAPA XI.3**  
**PARTICIPACIÓN DE LOS TERRITORIOS DE LA REGIÓN SOBRE PIB TOTAL DE AMÉRICA LATINA**  
(Porcentaje, 9 países)



Fuente: Elaboración propia con base en información oficial.

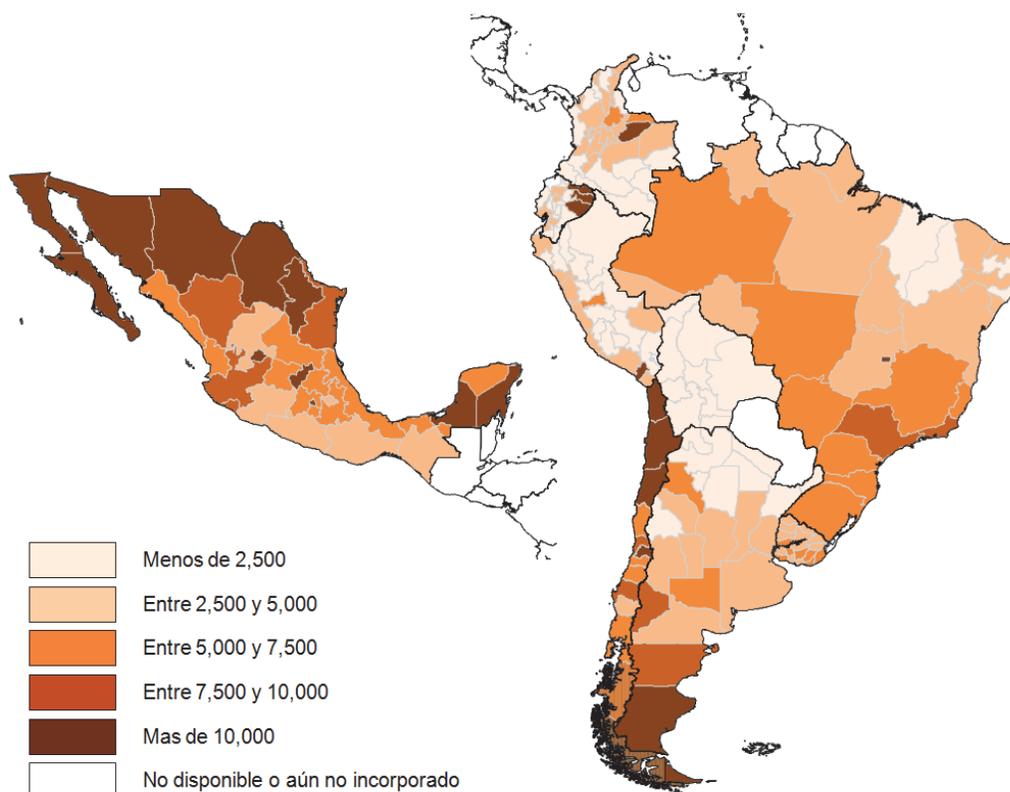
En cuanto a la situación del PIB por habitante, los territorios con mayores niveles se localizan en el norte de México, que poseen una alta presencia de la industria maquiladora, y el norte de Chile, donde se localizan grandes proyectos de minería cuprífera.

Por otra parte, también muestran altos PIB por habitante algunas ciudades capitales y grandes regiones metropolitanas, como los Distritos Federales de México y Brasil, la Región Metropolitana de Santiago de Chile, y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Casos particulares de territorios con fuerte presencia de actividades gasífera y petroleras se observan en territorios de la Patagonia Argentina, del Ecuador, de Colombia y de México.

En el caso contrario, la mayoría de los territorios de Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia, junto con territorios del Nordeste brasileño y del norte de Argentina registran bajos niveles de PIB por habitante. Este es el caso también de varios territorios del sur de México.

**MAPA XI.4**  
**PIB POR HABITANTE PARA TERRITORIOS DE LA REGIÓN**  
(us \$, cerca de 2006)



Fuente: Elaboración propia con base en información oficial.

En síntesis, no obstante los importantes avances logrados en décadas recientes, siguen manifestándose fuertes disparidades entre territorios avanzados y rezagados, lo que puede indicar que existen fenómenos de carácter más estructural que estarían incidiendo en la mantención de dichas brechas.

## 2. Globalización y competitividad territorial

Otro factor que incide en la mayor importancia del territorio, es la intensificación de las presiones competitivas derivadas de una profundización de la inserción de los países en la economía global.

Contrariamente a lo que pudiera pensarse de manera intuitiva, esto es que la globalización tendería a anular las diferencias territoriales dada la creciente convergencia de patrones de consumo, de masificación de nuevas tecnologías, e inclusive de políticas públicas, lo que en realidad parece observarse es, por una parte una mayor preocupación de las comunidades por la preservación de

identidades territoriales. y por otra la búsqueda, por parte de las empresas, de recursos específicos, materiales e inmateriales, que les permitan fortalecer sus ventajas competitivas.

Un aspecto de creciente importancia son los cambios ocurridos en las formas de organización y gestión empresarial como respuesta a los cambios en las formas de competencia (Veltz, 1999). Estos cambios apuntan en lo esencial a fortalecer aspectos inmateriales o relacionales de la empresa, tales como el conocimiento, el aprendizaje y la innovación, así como a mejorar la coordinación entre proveedores, distribuidores y consumidores.

A un nivel más comunitario, se enfatiza la necesidad de promover relaciones sociales más asociativas y de cooperación, expresadas en parte en el concepto de capital social, de fortalecer el tejido institucional y de promover el conocimiento tácito de las comunidades y territorios.

En cuanto a las políticas públicas, han emergido un conjunto de iniciativas de promoción territorial, que pueden sintetizarse en el concepto de creciente uso de marketing territorial, ya sea urbano, regional o de otro imaginario geográfico.

Frente a todo este escenario de mayor complejidad para el análisis de las fortalezas y debilidades de los territorios han surgido diversas iniciativas de elaboración de indicadores de medición de la competitividad para distintas escalas territoriales. La mayor parte de estos indicadores se basan en los enfoques metodológicos planteados por el World Economic Forum, que en lo esencial construye un indicador compuesto a partir de variables estandarizadas para un conjunto de factores o dimensiones relevantes para la competitividad<sup>92</sup>.

En América Latina se registran crecientes experiencias de este tipo de mediciones como lo ejemplifican los casos de Chile, México, Perú y Colombia<sup>93</sup>.

En el caso chileno, el ICR, elaborado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional<sup>94</sup> y el Instituto Nacional de Estadísticas se construye en torno de siete factores o dimensiones y 72 variables, y su última versión indica que las regiones más competitivas del país son Magallanes, la Región Metropolitana de Santiago, y la Región de Antofagasta. En tanto que las más rezagadas son La Araucanía, Coquimbo y Maule.

**CUADRO XI.1**  
**CHILE. ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD REGIONAL**

Dimensiones	Indicadores
Resultados económicos	10
Empresas	26
Personas	9
Innovación, ciencia y tecnología	9
Gobierno	4
Infraestructura	7
Recursos naturales	7
Total	72

Fuente: SUBDERE

<sup>92</sup> Para aspectos metodológicos y resultados recientes a nivel de países ver. <http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness>

<sup>93</sup> Para una revisión sistemática de las metodologías usadas en cada país ver Benzaquen et al (2010)

<sup>94</sup> Para metodología y resultados ver. <http://www.subdere.cl/1510/w3-article-75995.html>

**GRÁFICO XI.1**  
**CHILE. ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD REGIONAL 2008. RANKING GLOBAL**



Fuente: SUBDERE.

En el caso mexicano, el ICR elaborado por el Instituto Mexicano para la Competitividad<sup>95</sup> se construye en torno de diez factores o dimensiones y 120 variables. Para el año 2006, la región más competitiva del país fue el Distrito Federal, seguida por Nuevo León, Baja California y Chihuahua. En el caso opuesto, la región más rezagada es Oaxaca, seguida por Tlaxcala, Chiapas y Guerrero.

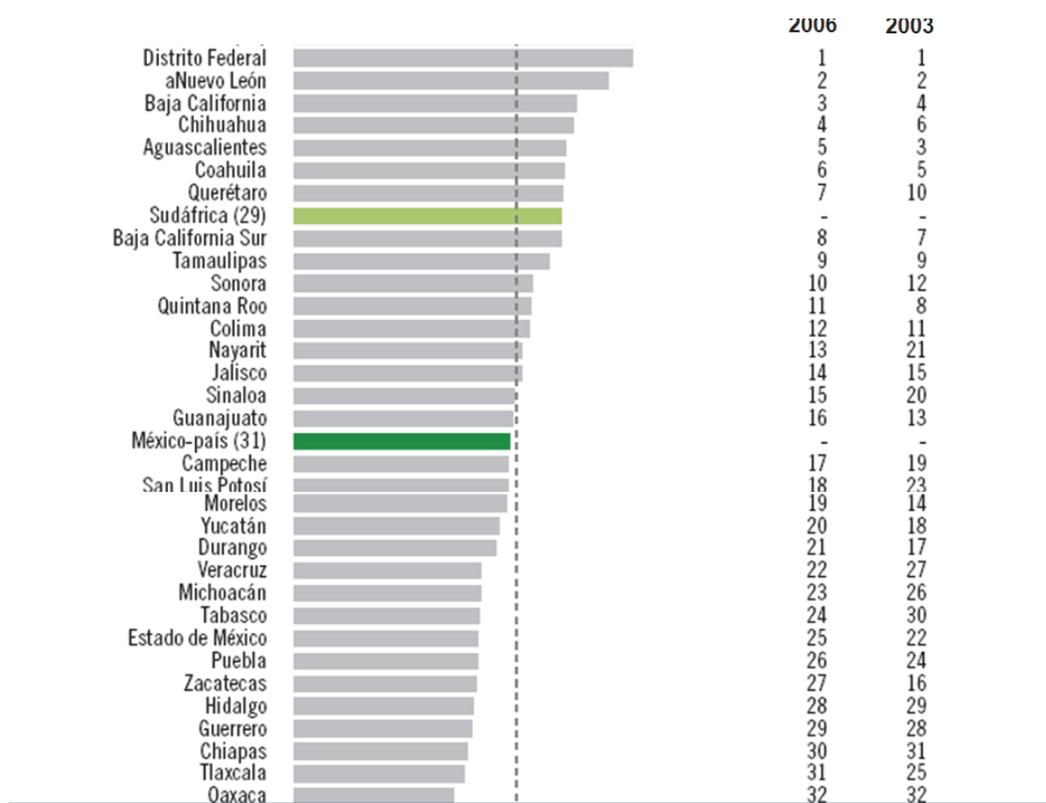
**CUADRO XI.2**  
**MÉXICO. ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD REGIONAL 2006**

Dimensiones	Indicadores
Sistema de derecho confiable y objetivo	11
Manejo sustentable del medio ambiente	14
Sociedad incluyente, preparada y sana	18
Macroeconomía estable	9
Sistema político estable y funcional	6
Mercados de factores eficientes	15
Sectores precursores de clase mundial	16
Gobiernos eficientes y eficaces	13
Aprovechamiento de las relaciones internacionales	8
Sectores económicos en vigorosa competencia	10
Total	120

Fuente: IMCO.

<sup>95</sup> Para metodologías y resultados ver. <http://imco.org.mx>

**GRÁFICO XI.2**  
**MÉXICO. ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD REGIONAL 2006. RANKING GLOBAL**



Fuente: IMCO.

En el caso de Perú, el ICR elaborado por el Consejo Nacional de la Competitividad<sup>96</sup>, se construye con base en ocho factores o dimensiones y 43 variables. En la medición de 2008, las regiones más competitivas fueron Lima-Callao, seguida por Tacna, Arequipa, Ica y Moquegua. Por otra parte, la más rezagada fue Huancavelica, seguida por Huánuco, Apurímac y Amazonas.

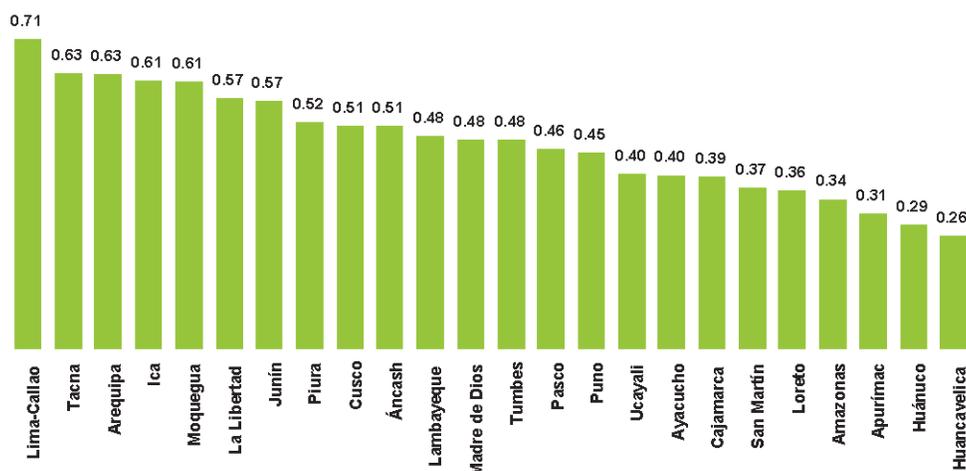
**CUADRO XI.3**  
**PERÚ. ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD REGIONAL 2008**

Dimensiones	Indicadores
Institucionalidad	5
Infraestructura	8
Desempeño económico	6
Salud	5
Educación	4
Clima de negocios	8
Innovación	4
Recursos naturales	3
Total	43

Fuente: Perú Compite, CNC

<sup>96</sup> Para metodologías y resultados ver. <http://www.perucompite.gob.pe>

**GRÁFICO XI.3**  
**PERÚ. ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD REGIONAL 2008. RANKING GLOBAL**



Fuente: PerúCompite, CNC.

Finalmente, en el caso de Colombia, el ICR elaborado por CEPAL-Bogotá<sup>97</sup> consta de seis factores y 43 variables. Su metodología difiere en la forma de estandarización, ya que el valor máximo es 100 y el mínimo es cero. En el caso colombiano, Bogotá aparece en primer lugar del ranking, muy por encima de sus más próximos seguidores, Antioquia, Valle y Santander. En el otro extremo aparece Chocó, con el menor valor relativo, seguidos por Cauca, Magdalena y Córdoba.

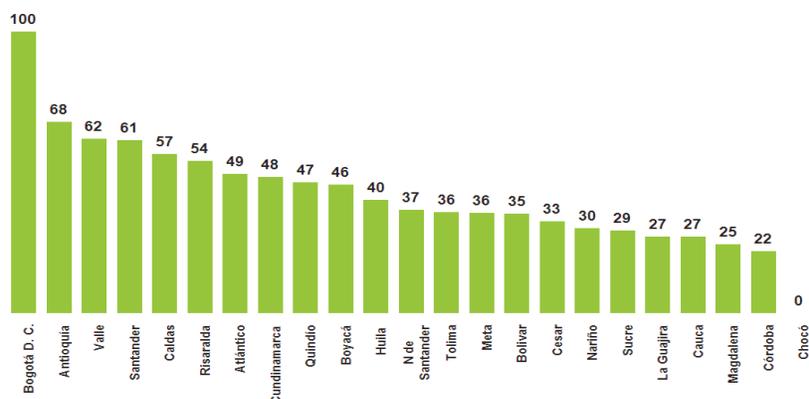
**CUADRO XI.4**  
**COLOMBIA. ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD REGIONAL**

Dimensiones	Indicadores
Fortaleza económica	16
Finanzas públicas	3
Infraestructura	7
Capital humano	3
Ciencia y tecnología	4
Medio ambiente	8
TOTAL	41

Fuente: CEPAL, Bogotá.

<sup>97</sup> Para metodologías, datos y resultados ver: <http://www.cepal.org/colombia>.

**GRÁFICO XI.4**  
**COLOMBIA. ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD REGIONAL 2006. RANKING GLOBAL**



Fuente: CEPAL, Bogotá.

### C. Nuevos procesos políticos y descentralización

Muchos países latinoamericanos experimentaron desde fines de los años ochenta procesos democratizadores, luego de largos periodos de gobiernos autoritarios. En varios de ellos, los objetivos iniciales fueron lograr una pronta estabilización política y económica, y enfrentar los enormes déficits sociales imperantes en la región.

Durante los años noventa, el desafío principal consistió en conciliar el crecimiento económico con la equidad social, lo que tuvo momentos de retroceso con las dos crisis experimentadas hacia mediados y a fines de esa década.

Desde inicios de los 2000, se han producido otro conjunto de procesos políticos que derivaron en gobiernos que han incorporado con mayor intensidad en sus proyectos de país la dimensión territorial del desarrollo, lo que se ha expresado principalmente en la propuesta de mecanismos institucionales que fomenten la participación ciudadana, las identidades y culturas locales, mayores autonomías locales y mejores coordinaciones de políticas públicas elaboradas a distintas escalas.

A modo de ejemplo puede mencionarse el Artículo 270 de la nueva Constitución de Bolivia que plantea los siguientes principios de la organización territorial.

#### RECUADRO XI.1 ARTICULO 270 NUEVA CONSTITUCIÓN DE BOLIVIA

"Los principios que rigen la organización territorial y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas son: la unidad, voluntariedad, solidaridad, equidad, bien común, autogobierno, igualdad, complementariedad, reciprocidad, equidad de género, subsidiariedad, gradualidad, coordinación y lealtad institucional, transparencia, participación y control social, provisión de recursos económicos y preexistencia de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, en los términos establecidos en esta Constitución".

Fuente: artículo 270, Nueva Constitución, Bolivia

O en el caso del Ecuador, donde el Artículo 238 de la nueva Constitución plantea lo siguiente:

### **RECUADRO XI.2**

#### **ARTICULO 238 NUEVA CONSTITUCIÓN DE ECUADOR**

“Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.

Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales”.

Fuente: artículo 238, Nueva Constitución, Ecuador.

En otros casos, como en Brasil, se ha reactivado el interés por enfrentar las desigualdades regionales a partir de una escala nacional, pero buscando una coordinación con las distintas escalas sub nacionales. De esta forma se plantea en la nueva Política de Desarrollo Regional que:

### **RECUADRO XI.3**

#### **PLANTEAMIENTO NUEVA POLÍTICA DE DESARROLLO REGIONAL DE BRASIL**

“El enfrentamiento de las desigualdades regionales exige tratar el problema como cuestión nacional. Ella envuelve todo el territorio nacional y no solo las macro regiones menos desarrolladas como prevaleció en momentos del pasado. Las desigualdades regionales disminuyen la cohesión y la integración territorial del país, acarreado perdidas para el conjunto de la Nación. Por eso la solución exige la construcción de consensos entre la sociedad y los tres niveles de gobierno, incluso porque el problema genera efectos directos e indirectos para toda la población”.

Fuente: Nueva política de Desarrollo Regional de Brasil.

Por otra parte, y en términos más generales, en la mayoría de los países de la región se ha enfatizado la necesidad de avanzar hacia formas de organización del Estado más descentralizados, que permitan contrarrestar por una parte las dinámicas concentradoras y sus efectos externos negativos, y por otra parte, mejorar la provisión de servicios públicos, sobre todo los más básicos, al conjunto de la población.

Un ejemplo reciente es el caso del Uruguay, que aprobó en 2010 una nueva Ley de Descentralización, que crea el tercer nivel de gobierno y cuyos principios establece el Artículo 3°.

### **RECUADRO XI. 4**

#### **ARTÍCULO 3 DE LA LEY DE DESCENTRALIZACIÓN-URUGUAY**

- 1) La preservación de la unidad departamental territorial y política.
- 2) La prestación eficiente de los servicios estatales tendientes a acercar la gestión del Estado a todos los habitantes.
- 3) La gradualidad de la transferencia de atribuciones, poderes jurídicos y recursos hacia los Municipios en el marco del proceso de descentralización.
- 4) La participación de la ciudadanía.
- 5) La electividad y la representación proporcional integral.
- 6) La cooperación entre los Municipios para la gestión de determinados servicios públicos o actividades municipales en condiciones más ventajosas.

Fuente: artículo 3, Ley de Descentralización, Uruguay.

El conjunto de procesos mencionados dan cuenta de una creciente necesidad política de caracterización de las situaciones y dinámicas sub nacionales que permitan diseñar, implementar y monitorear acciones públicas y privadas orientadas a la promoción de un desarrollo con mayores equilibrios territoriales.

Para lo anterior se requerirá sin duda de más y mejores mediciones sub nacionales que las actualmente existentes en la región.

## D. Alcances metodológicos e institucionales para la medición subnacional

La reemergencia de la dimensión territorial del desarrollo en América Latina y el Caribe se enfrenta a una importante limitación, la aún relativamente escasa, y poco sistemática, producción de indicadores sub nacionales que permitan sustentar políticas públicas más informadas.

Principalmente por motivos presupuestarios, muchos países han privilegiado estimaciones representativas de la escala nacional dejando muchas veces como fuente principal de información sub nacional a distintos tipos de censos, principalmente de población y vivienda y algunos sectoriales, tales como censos agropecuarios e industriales, entre otros. Esta estrategia implica sin embargo, que estas fuentes sean las únicas disponibles a lo largo de varios años lo que naturalmente significa una sistemática pérdida de validez, sobre todo considerando la mayor rapidez de los cambios económicos y sociales bajo un contexto de globalización.

No obstante, debe destacarse que en varios países se ha avanzado ostensiblemente en cerrar esta brecha, por ejemplo con la aparición y mejoramiento de las estimaciones de PIB sub nacional, incluyendo la disminución de sus tiempos de difusión; con mejores estimaciones de empleo e ingresos a partir de encuestas de hogares reformuladas y con la implementación de nuevos censos económicos<sup>98</sup>.

Parte importante de la explicación de estos avances, se debe sin duda al uso cada vez más intensivo de nuevas tecnologías de información y comunicación, y a la modernización de algunas oficinas nacionales de estadísticas.

Considerando los avances mencionados también, se tienen ciertas dificultades metodológicas particularmente para los análisis temporales. Dos aparecen como las de mayor importancia. La primera, son los cambios de tipo conceptual, o de definiciones, sobre algún fenómeno económico o social, por ejemplo la pobreza, el subempleo, u otras, que se realizan en algunas encuestas latinoamericanas y que disminuyen la capacidad comparativa entre periodos de tiempo. La segunda es la también cambiante organización territorial del Estado, observada en algunos países con la fusión o división de entidades territoriales, lo que también influye negativamente al momento de comparar trayectorias.

Los problemas señalados deben ser abordados por las instituciones oficiales, o por entes académicos, a partir de la elaboración de propuestas metodológicas de empalme que hagan viable el análisis de trayectorias temporales de los fenómenos económico-sociales a nivel sub nacional.

Parte importante de estas limitaciones, se fundamenta en la debilidad político-institucional de varias oficinas nacionales de estadísticas, comparadas sobre todo con sus pares de países desarrollados. En este sentido, el avance hacia una mayor autonomía institucional, una modernización tecnológica, el fortalecimiento de sus recursos humanos y una sustentabilidad presupuestaria resulta de importancia estratégica para poder desarrollar mejores estadísticas sub nacionales.

Otro aspecto que resulta relevante, es el del vínculo entre la producción y difusión de información estadística sub nacional y su relevancia política. En este caso, la experiencia internacional muestra resultados positivos cuando existen vínculos técnicos entre los productores de estadísticas y los diseñadores de políticas a diversas escalas, tanto nacionales, regionales como locales.

Estos vínculos permiten cubrir varios objetivos: mejorar el análisis, diseño, implementación y monitoreo de políticas; y, no menos importante, promover la producción de indicadores en aquellas áreas que se identifiquen como deficitarias.

---

<sup>98</sup> Para una revisión de los avances estadísticos en América Latina y el Caribe ver los informes y actividades de la Conferencia Estadística de las Américas en: <http://www.eclac.cl/ceacepal/>

## E. Hacia nuevas mediciones integrales del desarrollo

En las últimas dos décadas se ha producido un interesante debate internacional sobre las formas de medir el desarrollo o el progreso. Este debate tiene sus inicios en la crítica respecto al uso del PIB por habitante como indicador central del desarrollo<sup>99</sup>.

El fruto inicial más visible de este debate fue el índice de desarrollo humano, elaborado a partir de reflexiones en los años ochenta de Mahbub ul Haq y Amartya Sen, e implementado por primera vez en 1990 por el PNUD, y el cual ha ido progresivamente ampliando las dimensiones de su medición<sup>100</sup>.

El IDH se fundamenta en tres condiciones básicas que caracterizarían el desarrollo de las personas: una vida larga y saludable; acceso al conocimiento; y un nivel de vida decente. Para las tres se identificaron indicadores representativos y se sintetizaron en un solo valor a partir de un método de estandarización y de agregación ponderada.

Desde una perspectiva más general, y en el marco del proyecto Midiendo el Progreso<sup>101</sup>, la OECD, ha planteado que las estrategias existentes en este campo han adquirido una mayor diversificación y pueden sintetizarse en las siguientes:

### 1. Ampliaciones o extensiones del sistema de cuentas nacionales

En este caso, se busca profundizar la caracterización de ciertos sectores o actividades considerados de manera global en el sistema de cuentas nacionales, para lo cual se han propuesto por ejemplo un conjunto de cuentas denominadas satélites para áreas como la educación, el medio ambiente, la salud, la innovación y el turismo, entre otras.

### 2. Indicadores compuestos

A partir de la exitosa experiencia del índice de desarrollo humano, se ha avanzado en la elaboración de diversos indicadores compuestos que buscan incorporar las múltiples dimensiones del desarrollo y sintetizarlas en un solo indicador o valor, que sirva para la comparación relativa de países o territorios. Es así que se han multiplicado los índices de competitividad, de calidad de vida, e innovación entre otros, y se ha profundizado en los aspectos metodológicos y analíticos de los indicadores compuestos<sup>102</sup>.

### 3. Sistemas de indicadores

Esta estrategia mantiene la diversidad de temas e indicadores sin buscar una síntesis, y prioriza el análisis de las trayectorias temporales y espaciales de cada indicador, como por ejemplo el sistema de indicadores estructurales de la Unión Europea, o el logro de metas, tales como los Objetivos del Milenio<sup>103</sup>.

### 4. Indicadores subjetivos

Finalmente, la OECD también menciona iniciativas más recientes que enfatizan los aspectos más subjetivos del progreso, desarrollo o bienestar. Entre los ejemplos más conocidos se cuentan los indicadores de felicidad humana, las encuestas sobre auto percepción de salud o de uso del tiempo libre.

<sup>99</sup> Para una revisión del estado actual de la discusión ver <http://www.beyond-gdp.eu/index.html>

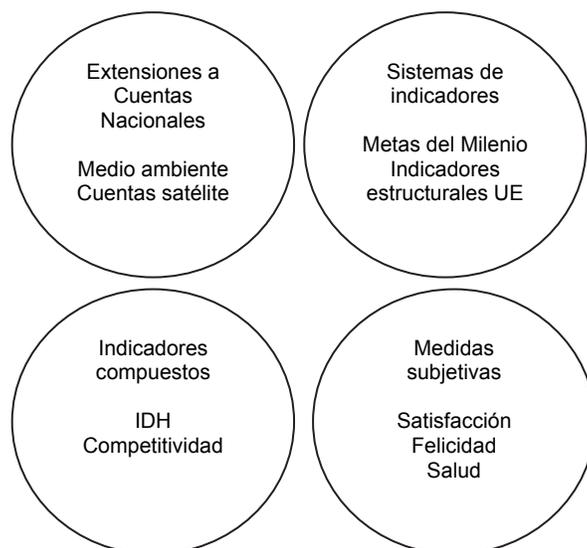
<sup>100</sup> Para detalles metodológicos ver <http://hdr.undp.org/en/>

<sup>101</sup> Ver detalles en OECD Measuring Progress. <http://www.oecd.org/measuringprogress>

<sup>102</sup> Para una revisión de los avances y discusiones metodológicas y aplicadas a nivel internacional ver <http://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/>

<sup>103</sup> Para una revisión de los avances en América Latina y el Caribe ver <http://www.eclac.cl/mdg/>

**DIAGRAMA XI.5**  
**ENFOQUES DE MEDICIÓN DEL PROGRESO**  
*(OECD, midiendo el progreso de las sociedades)*



Fuente: Elaboración propia.

Este conjunto de iniciativas recientes debe considerarse al momento de implementar estrategias de medición sub nacional ya que uno de los aspectos centrales de todo análisis del desarrollo es la comparación relativa respecto de algún patrón.

En este sentido, la incorporación de marcos y estándares internacionales sobre la medición del desarrollo debe ser un trabajo permanente de las instituciones encargadas de producir información nacional y sub nacional.

## F. Conclusiones

Se ha argumentado en este artículo que el creciente interés por incorporar la dimensión territorial del desarrollo en América Latina y el Caribe, tanto en el ámbito académico como en el campo de las políticas públicas, tiene su origen en a lo menos tres razones: la continua mantención de importantes brechas socioeconómicas entre territorios avanzados y rezagados; los desafíos que para los territorios plantea la globalización en materia de competitividad; y, finalmente, la emergencia de procesos políticos que han revalorizado el tema de la descentralización, las identidades locales y la participación ciudadana.

Por otra parte, se señaló que esta creciente importancia se enfrenta en varios países a la debilidad de una producción sistemática, relevante y continua de estadísticas sub nacionales, no obstante constatar avances significativos en años recientes.

Finalmente, se indicó que a nivel internacional se están registrando múltiples debates y reflexiones sobre nuevas formas de medir el progreso que deben ser consideradas en la discusión sobre la medición del desarrollo a niveles sub nacionales.

En vista de lo anterior, presentamos algunas conclusiones preliminares que pudieran apoyar la discusión sobre los desafíos de la medición sub nacional en América Latina y el Caribe.

En primer término, un aspecto estratégico es la necesidad de fortalecer a las instituciones públicas oficiales encargadas de la producción de información nacional y sub nacional. Sin perjuicio de que consideremos relevante la existencia de otros agentes públicos y privados que también realicen este tipo de actividades, resulta necesario contar con una institución de referencia general de los países. La

experiencia internacional es clara al respecto y nos indica que los países más desarrollados del mundo operan con modelos institucionales de producción de información nacional y sub nacional basados en fuertes oficinas públicas de estadísticas, tales como INSEE, Statcan, ISTAT entre otros.

En segundo lugar, resulta necesario incorporar de manera permanente y sistemática a las mediciones nacionales y sub nacionales marcos metodológicos con estándares internacionales, que permitan comparar en lo posible la situación de cualquier territorio con equivalentes en otros países. En efecto, la intensificación del proceso de globalización conduce a que los territorios sub nacionales deban considerar con mayor precisión sus fortalezas y debilidades con relación a diversos territorios del mundo.

En tercer lugar, la producción de estadísticas sub nacionales debe vincularse activamente con las fases de diseño y monitoreo de las políticas territoriales de los países, cuidando no obstante de mantener la necesaria independencia y autonomía respecto de las metodologías y estrategias de difusión de las oficinas de estadísticas para que mantengan su principal activo institucional, su credibilidad.

Finalmente, y no menos importante, la experiencia internacional también muestra crecientes procesos de transparencia en la difusión de datos y sus metodologías, lo cual permite ir generando una ciudadanía más informada.

## Bibliografía

- Alkire, Sabina (2010) - Human Development: Definitions, Critiques, and Related Concepts, UNDP, Human Development Research Paper
- Benzquén et al (2010) – Un índice regional de competitividad para un país, Revista de la CEPAL, N°102
- CEPAL (2010) - La hora de la Igualdad: Brechas por Cerrar, Caminos por Abrir. [http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39710/100604\\_2010-114-SES.33-3\\_La\\_hora\\_de\\_la\\_igualdad\\_doc\\_completo.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-SES.33-3_La_hora_de_la_igualdad_doc_completo.pdf)
- De Mattos, Carlos (1986) - Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional, Pensamiento iberoamericano. Revista de economía política, Desarrollo regional: nuevos desafíos, Madrid, 1986, 10, p.p. 13-37
- Giovannini, E., Hall, J., d'Ercole, M., (2007) - Measuring well-being and societal progress, OECD, Statistics Directorate.
- Hall, J., Giovannini, E., Morrone, A and Ranuzzi, G. (2010) - A framework to measure the progress of societies, Working Paper N°34, OECD, Statistics Directorate.
- Pinto, Aníbal (1965) - Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano, El Trimestre Económico, N125, enero-marzo, p.p. 3-69.
- Veltz, Pierre (1999) - Mundialización, Ciudades y Territorios, Barcelona: Ariel





NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

seminarios y conferencias

## Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

70. Desarrollo regional en América Latina: El lugar importa, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), (LC/L.3454), 2012.
69. Políticas sobre desarrollo institucional e innovación en biocombustibles en América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, (LC/L.3453), 2012.
68. Investigación y desarrollo e innovación para el desarrollo de los biocombustibles en América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, (LC/L.3394), 2011.
67. De la evanescencia a la mira: el cuidado como eje de políticas y de actores en América Latina, División de Desarrollo Social, (LC/L.3393), 2011.
66. El desafío de un sistema nacional de cuidados para el Uruguay, División de Desarrollo Social, (LC/L.3359), 2011.
65. Agricultura y cambio climático: instituciones, políticas e innovación. Memoria del seminario internacional realizado en Santiago, 10 y 11 de noviembre de 2010, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, (LC/L.3355), 2011.
64. Determinantes de las tasas de reemplazo de pensiones de capitalización individual: escenarios latinoamericanos comparados, División de Desarrollo Social, (LC/L.3329-P), N° de venta: S.11.II.G.45 (US\$ 20.00), 2011.
63. Elementos para la consolidación de la Red nacional de cuidado de las personas adultas mayores en Costa Rica, División de Desarrollo Social, (LC/L.3323-P), N° de venta: S.11.II.G.42 (US\$ 20.00), 2011.
62. Taller sobre el fortalecimiento de las capacidades nacionales para la gestión de la migración internacional: “nuevas tendencias, nuevos asuntos, nuevos enfoques de cara al futuro”, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población, (LC/L.3299-P), N° de venta: S.11.II.G.20 (US\$ 20.00), 2011.
61. Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas, División de Desarrollo Social, (LC/L.3296-P), N° de venta: S.11.II.G.17 (US\$ 20.00), 2011.
60. Los censos de 2010 y las condiciones de vida, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población, (LC/L.3282-P), N° de venta: S.11.II.G.7 (US\$ 20.00), 2011.
59. Los censos de 2010 y la salud, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población, (LC/L.3543), N° de venta: S.10.II.G.58 (US\$ 20.00), 2010.
58. Primer encuentro para la Réplica en Innovación Social: “La mediación, el secreto para prevenir la violencia escolar”, División de Desarrollo Social, (LC/L.3034-P), N° de venta: S.09.II.G.92 (US\$ 20.00), 2009.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@cepal.org](mailto:publications@cepal.org).

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....

