

**REUNIÓN DE EXPERTOS SOBRE:  
“POBLACIÓN TERRITORIO Y DESARROLLO SOSTENIBLE”  
SANTIAGO, 16-17 DE AGOSTO 2011**

## **Desigualdades económicas regionales en América Latina y el Caribe**

**Luis Riffo**



**NACIONES UNIDAS**

**CEPAL**

## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Un fenómeno que puede resultar curioso o contradictorio ha surgido en el marco de la intensificación de los procesos de globalización. Al contrario de lo que pudiera pensarse intuitivamente, esto es que la globalización tendería a homogeneizar todo el espectro de la vida social, haciendo perder importancia a los aspectos únicos o particulares, lo contrario parece ser la norma.

Este es el caso de la dimensión territorial del desarrollo, la cual es un aspecto crecientemente considerado tanto en términos académicos como en términos de políticas públicas. Esto es lo que algunos autores han denominado el regreso del territorio o del espacio (Storper, 1997)

En diversos campos de las ciencias sociales tradicionales se puede observar una irrupción del espacio en sus reflexiones, dimensión que ha adquirido un rol relevante al momento de elaborar nuevos modelos de funcionamiento de la economía, la sociedad y la política, por poner sólo algunos ejemplos (Krugman, 1992, 1995; Giddens, 1984; Putnam, 1993)

Por otra parte, los crecientes énfasis en las políticas de promoción de la competitividad territorial, de creación y promoción de clusters y de sistemas regionales de innovación, entre otros, son ejemplos concretos de la creciente importancia de la dimensión territorial en el campo de las políticas públicas (Porter, 2000; Méndez, 2006).

En el ámbito latinoamericano, esta importancia ha quedado expresada en el énfasis que ha puesto recientemente la CEPAL en su Informe La Hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir, en donde se destaca en su capítulo IV lo siguiente:

“En años recientes se han incorporado de manera significativa al análisis del desarrollo un conjunto de nuevos factores explicativos, tales como la innovación, el conocimiento tácito, el capital social y la asociatividad, los que han dado origen a la exploración e implementación de nuevos enfoques de políticas públicas. Una característica central de estos nuevos factores es que todos ellos dependen fuertemente de la intensidad y formas de relacionamiento entre agentes sociales. “

“Es en este contexto donde el territorio, entendido como un sistema de interacciones sociales históricamente estructurado y en constante evolución, adquiere un rol central para la comprensión de los procesos concretos en que intervienen los nuevos factores del desarrollo. En efecto, la cercanía espacial y las relaciones cara a cara, cruciales para la generación de confianzas, permiten explicar en gran medida diversos ejemplos de dinámicas exitosas de desarrollo territorial a nivel mundial. Así mismo, en el otro extremo del espectro, un conjunto importante de territorios no logra salir de la *trampa del estancamiento*, caracterizada por altos niveles de pobreza de singular persistencia. Se dan allí sistemas de relaciones sociales históricamente estructurados que perpetúan y ahondan el rezago económico y social, y reclaman, para revertirse, nuevas relaciones sistémicas.”

---

<sup>1</sup> El autor agradece la colaboración de Sergio González, investigador del Área de Gestión Local y Regional.

## **II. LA REEMERGENCIA DE LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. ALGUNOS FACTORES CAUSALES.**

Como se mencionó previamente, América Latina y el Caribe no ha estado ausente de este proceso de reemergencia de la dimensión territorial. En esta sección argumentaremos que para el caso de nuestro continente existen tres procesos que se encuentran a la base de esta reemergencia: la sistemática persistencia de las desigualdades sociales; la inclusión de la dimensión territorial y los nuevos procesos políticos; y los imperativos de la competitividad, los que pasaremos a comentar brevemente.

### **A. La sistemática persistencia de desigualdades territoriales**

Es un hecho conocido desde hace décadas que América Latina y el Caribe es el continente con los mayores niveles de desigualdad del mundo, lo que no implica que sea el continente más pobre, que es África, sino el más desigual. Esta desigualdad se expresa en diversos aspectos de la vida económica, política y social y también en la dimensión territorial, existiendo lugares donde la población vive en condiciones muy prósperas, similares a las de los países desarrollados, y lugares de grandes rezagos y carencias sociales.

Sin bien es cierto que en años recientes América Latina y el Caribe ha experimentado importantes avances en materia social, las brechas territoriales aún continúan manifestándose con fuerza. En otras palabras, en promedio han mejorado las condiciones de vida de los países pero siguen manteniéndose las distancias entre los territorios más rezagados y más prósperos.

Un aspecto particular de esta desigualdad espacial es la fuerte concentración de la población y la actividad económica en pocos lugares de cada país, fenómeno que forma parte de la denominada triple concentración del progreso técnico, concepto acuñado por Aníbal Pinto (Pinto, 1966) referido a la concentración económica, social y espacial.

### **B. La emergencia de lo territorial en los nuevos procesos políticos.**

Otro aspecto que se encuentra detrás de la reemergencia de lo territorial son un conjunto de nuevos procesos políticos en varios países de la región que han incorporado esta dimensión en el centro de sus estrategias, ya sea destacándola en sus nuevas Constituciones, como en el caso de Ecuador y Bolivia; creando un nuevo marco de políticas de desarrollo regional, como en el caso de Brasil; o intensificando los procesos de descentralización, como en el caso del Uruguay.

Esta incorporación estratégica de lo territorial puede pensarse como parte integrante de los procesos democratizadores iniciados a mediados de los años ochenta y de una creciente valorización de las diferencias identitarias y culturales a partir de los 2000.

La mayor importancia de la dimensión territorial está demandando nuevas agendas de políticas territoriales y de impulsos descentralizadores en toda la región.

### **C. Los imperativos de la competitividad**

Otro factor destacado por algunos autores para la revalorización de la dimensión territorial es la intensificación de los desafíos competitivos que la globalización está imponiendo a todas las escalas espaciales, tanto nacional, regional, local y urbana.

Autores como Pierre Veltz, han subrayado que la competencia a nivel global registra cambios en su forma de operar que son determinantes para la creciente importancia de los territorios (Veltz, 1999). Veltz argumenta que las empresas han estado transitando en las últimas décadas desde una competencia basada principalmente en factores de costos y precios a una competencia que él denomina de “diferenciación”. En ella incluye factores tales como la calidad, la variedad, la innovación y la velocidad de respuesta a entornos cambiantes.

Lo relevante de todos estos factores, que también pueden denominarse “relacionales”, es que en general implican una fuerte presencia de relaciones de proximidad espacial para su mejor desarrollo, por lo que el territorio, entendido como un entramado de relaciones sociales de proximidad, adquiere un rol central.

Los crecientes desafíos competitivos que enfrentan empresas y gobiernos han dado lugar a un gran número de iniciativas públicas y privadas orientadas a conocer y mejorar los factores que determinan los niveles de competitividad, tanto a nivel nacional como sub nacional. En este último caso, han proliferado mediciones de la competitividad territorial en América Latina, como lo ejemplifican los índices de competitividad territorial calculados en México, Chile, Colombia y Perú<sup>2</sup>.

### III. MAGNITUD DE LAS DISPARIDADES ECONÓMICAS TERRITORIALES

El análisis de algunos indicadores tradicionales de desarrollo económico, como el PIB total y el PIB por habitante, demuestra con claridad las fuertes diferencias entre los territorios de América Latina<sup>3</sup>.

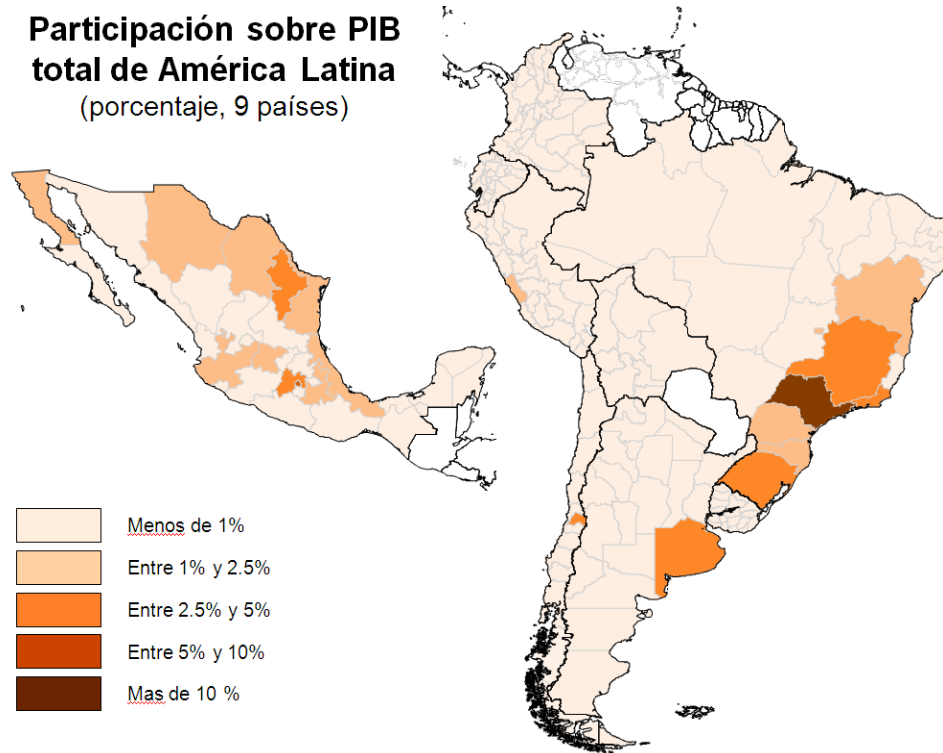
Analizando en primer lugar el PIB total de cada territorio, y considerando su aporte relativo al PIB total de América Latina, puede observarse que en la gran mayoría de ellos este peso relativo es inferior al 1% del total, mientras que por otra parte un grupo reducido concentra fuertemente la producción.

Existe un solo territorio, en la muestra de países considerados, que supera el 10% de aporte al PIB total de América Latina y el Caribe, el Estado de Sao Paulo en Brasil. Asimismo, un solo territorio aparece en el rango entre 5% a 10% de aporte total, el Distrito Federal de México.

---

<sup>2</sup> Para una revisión sistemática de las metodologías usadas en cada país ver Benzaquen et al (2010)

<sup>3</sup> En este trabajo usaremos como escala de análisis el primer nivel de la división política administrativa de cada país (Región, Departamento, Provincia, Estado). Esta opción se sustenta en la disponibilidad de información sobre PIB subnacional, que en la mayoría de los países se encuentra estimado sólo a esa escala. Los países considerados entonces son: México, Brasil, Colombia, Bolivia, Perú, Argentina, Chile, Ecuador y Uruguay.



Fuente: Área de Gestión Local y Regional, ILPES.

En el rango entre 2.5% y 5% aparecen siete territorios, tres de ellos en Brasil (Minas Gerais, Río de Janeiro y Rio Grande do Sul), dos en México (Nuevo León y el Estado de México), uno en Argentina (Buenos Aires) y uno en Chile (Región Metropolitana de Santiago).

Finalmente, en el rango entre 1% y 2,5% aparecen 15 territorios, ocho de ellos en México (Baja California, Chihuahua, Jalisco, Puebla, Veracruz, Guanajuato, Tamaulipas y Coahuila) cuatro en Brasil (Bahía, Paraná, Santa Catarina y Brasilia D.F.) uno en Colombia (Bogotá D.F.), uno en Perú (Lima) y uno en Argentina (Ciudad de Buenos Aires).

Como se observa, la generación de riqueza, medida a través del PIB, muestra un patrón altamente concentrado en unos pocos territorios del continente, en su gran mayoría de Brasil y México. Adicionalmente, cabe señalar que esta medición considera sólo los límites políticos administrativos oficiales de cada país. No obstante las configuraciones socio-espaciales reales normalmente rebasan dichos límites. Es así que por ejemplo los casos del Distrito Federal de México y la Ciudad de Buenos Aires son divisiones políticas que forman parte de una realidad metropolitana que las sobrepasa con creces.

Una medición que incorporara este aspecto (actualmente no disponible de manera oficial) con seguridad mostraría un panorama de mayor concentración espacial en materia de generación de riqueza y fortaleza económica.

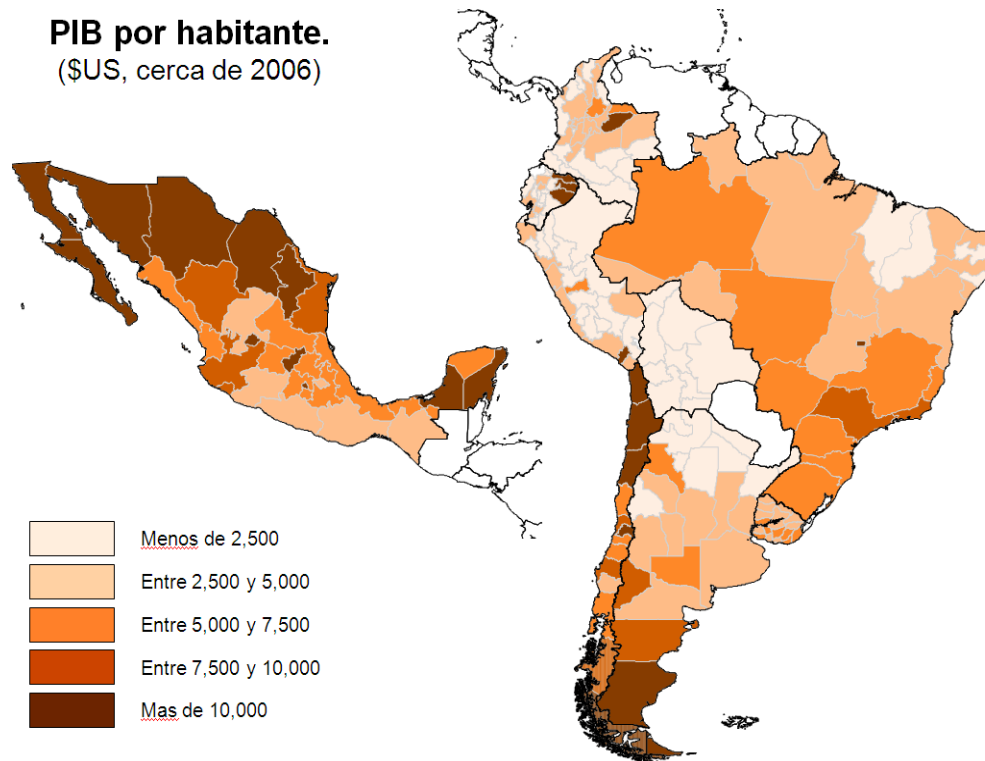
Al considerar un segundo indicador, el PIB por habitante, nuevamente se expresan las profundas desigualdades territoriales de nuestro continente.

Los territorios con mayores niveles de PIB por habitante, superiores a los US\$ 10,000, se localizan principalmente en el norte de México, fronterizos con Estados Unidos, que poseen una alta presencia de la industria maquiladora de exportación y en el norte de Chile, donde se localizan grandes proyectos de minería cuprífera.

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 de alto PIB por habitante y de fuerte presencia de actividades gasífera y petroleras se observan en 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, inferiores a los US\$ 2,500. Este es el caso también de varios territorios del sur de México, como Chiapas, Guerrero y Oaxaca.



Fuente: Área de Gestión Local y Regional, ILPES.

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.

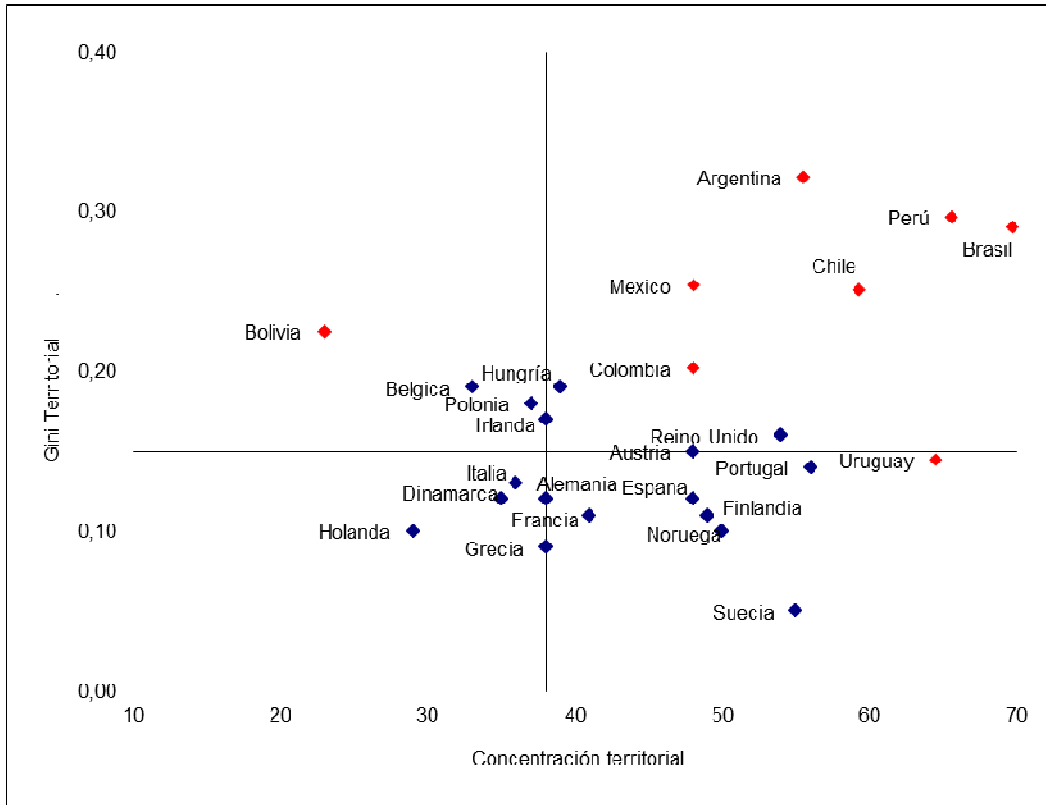
Para poner en contexto internacional las características de las disparidades económicas territoriales del continente se presenta el siguiente gráfico donde se comparan dos indicadores.

El primero corresponde a un indicador global de disparidades de PIB por habitante entre los territorios de cada país, el gini territorial, que considera como unidad de análisis al promedio de cada territorio, cuyo rango va entre 0 y 1. El segundo es un indicador de concentración territorial que compara la participación relativa en la superficie total y en el PIB total de cada territorio en

cada país. Las líneas que dividen en cuatro cuadrantes el gráfico corresponden al promedio de cada indicador para los países de la OECD.

Puede observarse que en el caso de América Latina la norma corresponde a países que muestran altos niveles de concentración territorial y altos niveles de disparidades territoriales en términos de PIB por habitante (cuadrante superior derecho), con las excepciones de Bolivia y Uruguay.

### DESIGUALDADES ECONÓMICAS TERRITORIALES AMÉRICA LATINA Y OECD. 2003



Fuente: Área de Gestión Local y Regional, ILPES y OECD, Regions at Glance

En el caso de la muestra de países de la OECD se observa una mayor diversidad de situaciones, donde existen países en casi todos los cuadrantes, aunque con casi nula presencia en el cuadrante de alta concentración y altas disparidades (con la excepción del Reino Unido).

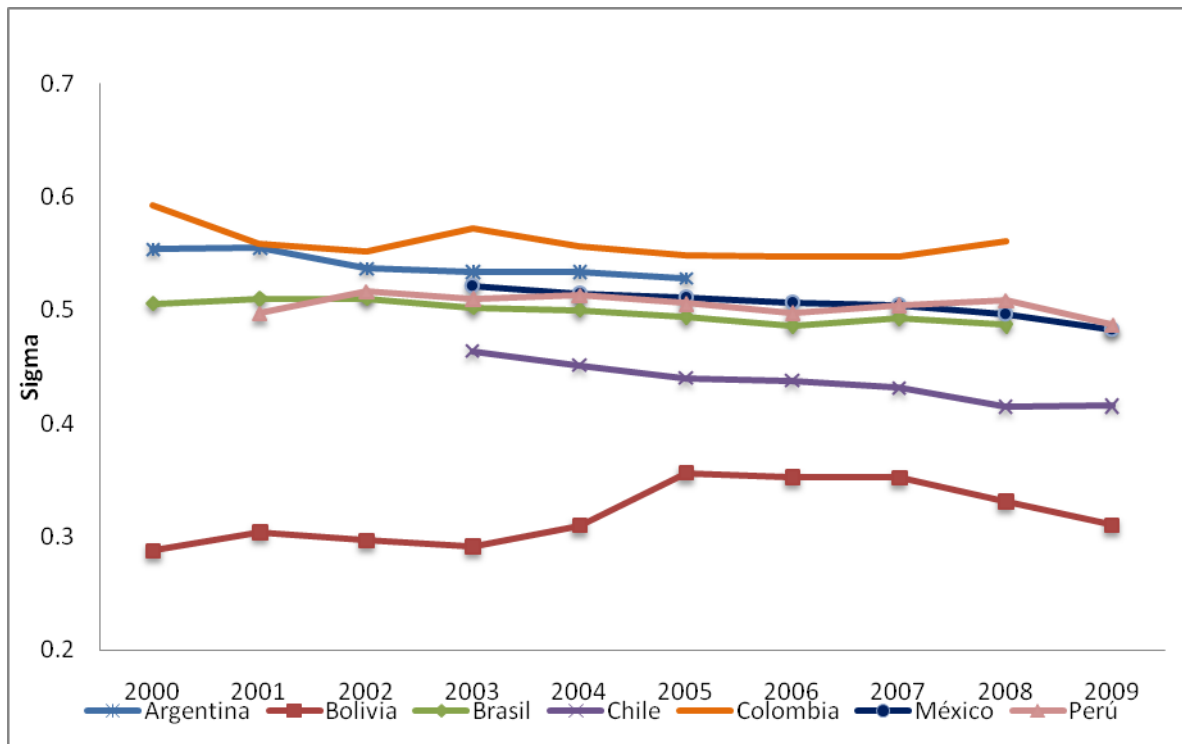
Un caso llamativo es el de Suecia que muestra el mayor nivel de concentración territorial de la muestra de países de la OECD y sin embargo exhibe bajos niveles de disparidades de PIB por habitante, siguiendo la tendencia general de este país referida a sus bajos grados de desigualdad en general.

Lo anterior indica, como se destaca en el informe La Hora de la Igualdad de CEPAL, que no existe necesariamente una relación unívoca y directa entre concentración y disparidades, y que por tanto las formas o patrones de configuración socio-espacial expresan esquemas institucionales, trayectorias históricas, sociales y políticas diversas.

Si se analiza la dinámica o tendencia de las disparidades económicas territoriales, utilizando el conocido indicador de convergencia sigma o desviación estándar del PIB territorial por habitante, para una muestra de siete países puede concluirse que o bien se registran leves reducciones desde mediados de los años 2000 o una mantención relativa de dichos niveles de disparidad.

Como se observa en la gráfica, la desviación estándar de este grupo de países oscila en torno de 0,4 y 0,6, lo cual se compara negativamente con el caso norteamericano por ejemplo, que oscila en torno de 0,10, o como varios países de la OECD donde oscila en torno de 0,20.

### EVOLUCIÓN DE LAS DISPARIDADES DE PIB POR HABITANTE 2000-2009



Fuente: Área de Gestión Local y Regional, ILPES.

En conclusión, las disparidades económicas territoriales en América Latina aún son muy elevadas y no muestran signos claros y concluyentes de una reducción significativa.

Sin embargo, esto no significa que no se hayan registrado en diversos territorios rezagados mejoramientos absolutos importantes derivados sobre todo de un incremento mundial de la demanda por materias primas, en particular China. En efecto, el sostenido incremento observado sobre todo a partir de 2004 ha producido dinámicas económicas importantes en diversos territorios, sobre todo de carácter minero y agrícola.



#### IV. Globalización y competitividad territorial

Como se mencionó previamente, otro factor que está detrás de 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 las coordinaciones 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 (Putnam, 1993; Amin, 1997)

El creciente interés por explorar las potencialidades competitivas de los territorios se ha expresado tanto en aspectos de medición como en el diseño de agendas de fortalecimiento de la competitividad.

A continuación se revisarán de manera resumida los resultados de algunas mediciones recientes de competitividad territorial en cuatro países de la región. Chile, Perú, México y Colombia.

Una conclusión general que se destaca es que los territorios que albergan a las ciudades capitales se encuentran en el primer lugar del ranking, o en segundo como en el caso de Chile.

En segundo término puede señalarse que existe en general una relación cercana entre los índices de competitividad territorial y los índices de desarrollo humano u otras mediciones de condiciones de vida en general. Esto es,

##### A. Chile

En el caso chileno, el ICR, elaborado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional<sup>4</sup> y el Instituto Nacional de Estadísticas, se construye en torno de siete factores o dimensiones y 72 variables y su primera medición fue realizada en 1997.

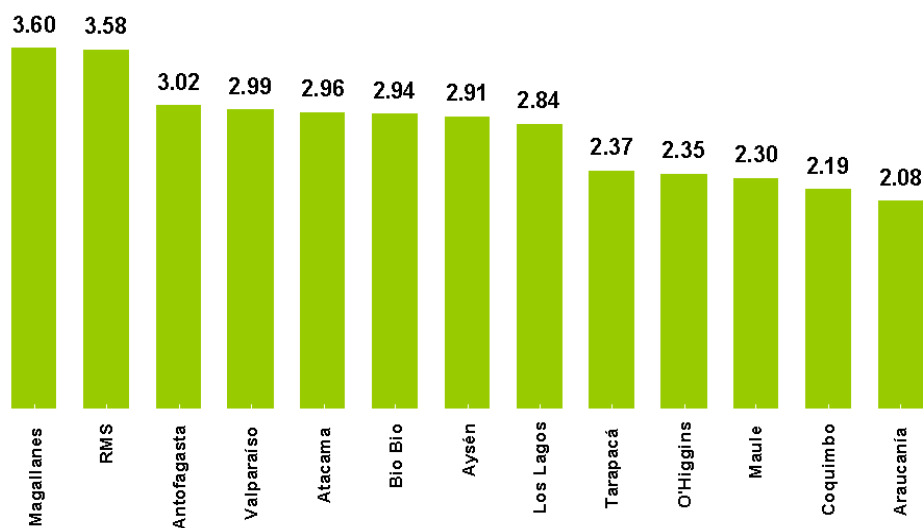
En su última versión, del año 2008, se indica que las regiones más competitivas del país fueron Magallanes, región que alberga una importante industria de gas y petróleo así como una dotación relativamente más alta de empleos públicos, y con mayores salarios, respecto del país; la Región Metropolitana de Santiago, sede de la capital del país; y la Región de Antofagasta, centro de la actividad minera cuprífera.

---

<sup>4</sup> Para metodología y resultados ver. <http://www.subdere.cl/1510/w3-article-75995.html>

En tanto que las más rezagadas son La Araucanía, región que alberga una parte importante de la población indígena y se caracteriza por su actividad agropecuaria; Coquimbo, que alberga un área portuaria; y Maule, región también principalmente agropecuaria y agroindustrial.

### Chile Índice de Competitividad Regional 2008 Ranking global



Fuente: SUBDERE

### B. México

En el caso de México, el Instituto Mexicano para la Competitividad, organización privada, estima anualmente un Índice de Competitividad Estatal, con base en 10 factores y 120 variables,

En su versión más reciente, la región más competitiva del país fue el Distrito Federal, sede de la capital mexicana, y con una actividad concentrada principalmente en servicios; Nuevo León, sede de la ciudad de Monterrey y con fuerte actividad industrial de maquiladoras; Baja California y Chihuahua.

En el caso opuesto, las regiones más rezagadas fueron Oaxaca, seguida por Tlaxcala, Chiapas y Guerrero. En todos estos casos se tiene una importante actividad agrícola de subsistencia y una importante presencia de población indígena con altos rezagos sociales.

### México: Índice de Competitividad Regional 2006 Ranking global

	2006	2003
Distrito Federal	1	1
Estado de Nuevo León	2	2
Baja California	3	4
Chihuahua	4	6
Aguascalientes	5	3
Coahuila	6	5
Querétaro	7	10
Sudáfrica (29)	-	-
Baja California Sur	8	7
Tamaulipas	9	9
Sonora	10	12
Quintana Roo	11	8
Colima	12	11
Nayarit	13	21
Jalisco	14	15
Sinaloa	15	20
Guanajuato	16	13
México-pais (31)	-	-
Campeche	17	19
San Luis Potosí	18	23
Morelos	19	14
Yucatán	20	18
Durango	21	17
Veracruz	22	27
Michoacán	23	26
Tabasco	24	30
Estado de México	25	22
Puebla	26	24
Zacatecas	27	16
Hidalgo	28	29
Guerrero	29	28
Chiapas	30	31
Tlaxcala	31	25
Oaxaca	32	32

Fuente: IMCO

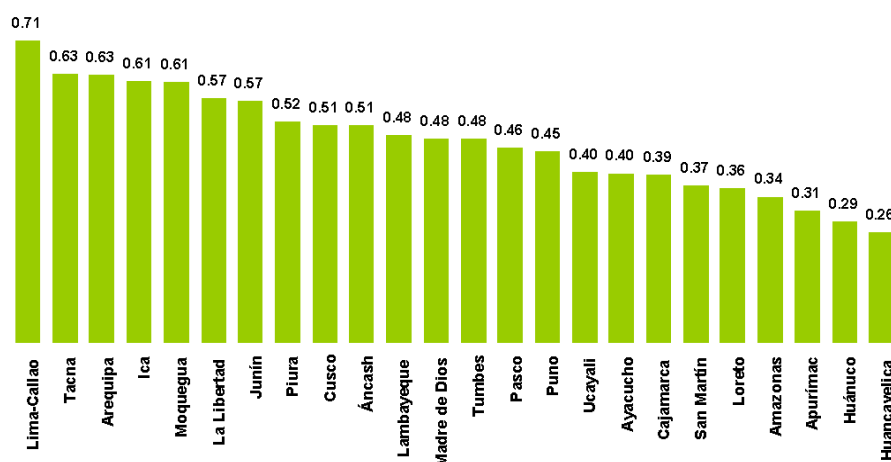
### C. Perú

En el caso de Perú, el ICR es elaborado por el Consejo Nacional de la Competitividad, con base en ocho factores y 43 variables.

En su versión 2008 muestra que las regiones más competitivas fueron Lima-Callao, territorio sede de la capital peruana, junto con Tacna, Arequipa, y Moquegua, importantes centros mineros del país, e Ica.

Por otra parte, la más rezagada fue Huancavelica, seguida por Huánuco, Apurímac y Amazonas.

#### Perú: Índice de Competitividad Regional 2008 Ranking global



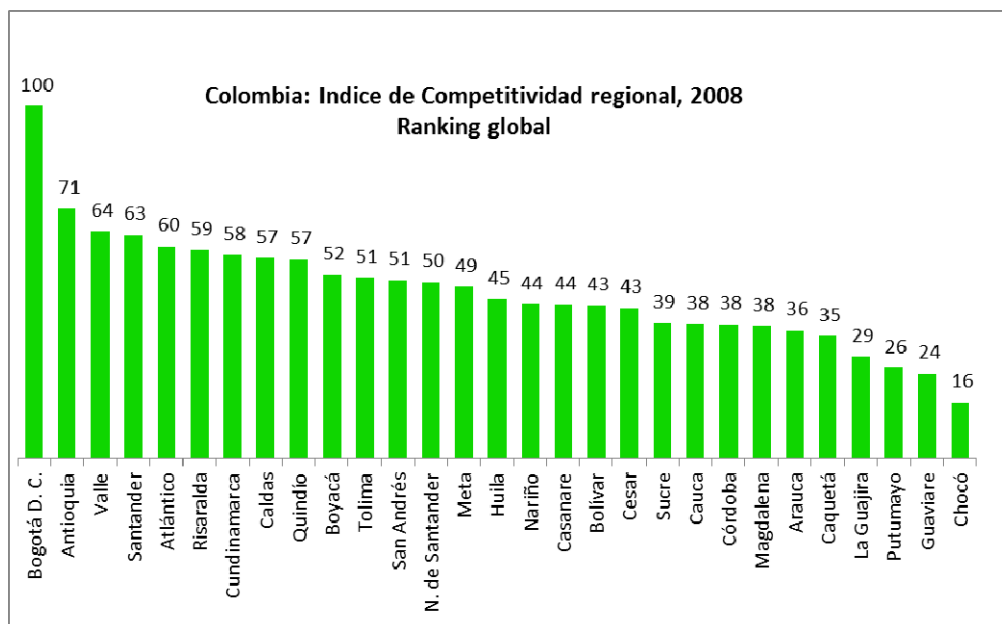
Fuente: perucompite, CNC

### D. Colombia

Finalmente, en el caso de Colombia, el ICR elaborado por CEPAL-Bogotá<sup>5</sup>, con base en 6 factores y 43 variables indica que Bogotá D.C. aparece en primer lugar del ranking, muy por encima de sus más próximos seguidores, Antioquia, y Valle, territorios sede de la industria cafetalera y Santander, importante zona petrolera del país.

En el otro extremo aparece Chocó, con el menor valor relativo, seguidos por Cauca, Magdalena y Córdoba.

<sup>5</sup> Para metodologías, datos y resultados ver. <http://www.cepal.org/colombia>



Fuente: CEPAL, Bogotá

## V. CONCLUSIONES

Este trabajo ha demostrado la existencia de fuertes desigualdades económicas territoriales en el continente, las que constituyen otra expresión del patrón de desigualdad que lo caracteriza. Asimismo, en una perspectiva dinámica, se observa que estas desigualdades territoriales no muestran signos claros y significativos de atenuación.

Tanto si se considera una perspectiva de análisis con base en indicadores tradicionales de desarrollo económico, como el PIB total y el PIB por habitante, como si se consideran enfoques más complejos, como los índices de competitividad, se observan importantes distancias entre territorios de avanzada y territorios rezagados.

No obstante lo anterior, el mayor dinamismo experimentado por la economía mundial en años recientes, en particular el fuerte impulso a la demanda de materias primas originado por China y otros países emergentes, ha impactado positivamente en algunos territorios rezagados del continente, en especial agrícolas y mineros. Lo anterior ha generado leves tendencias hacia la convergencia en algunos países producto de un rápido dinamismo de dichos territorios.

Por otra parte varios países comenzaron a implementar políticas que apuntan a una mayor descentralización y a la promoción del desarrollo regional, en particular Brasil, las que junto con un significativo incremento de transferencias sociales ha moderado las altas brechas socio-espaciales.

En síntesis, América Latina puede estar viviendo un importante momento de inflexión en lo referido al problema de las desigualdades socio-espaciales, derivado de dinámicas positivas de los mercados mundiales y de nuevos enfoques de políticas públicas.

Si bien ambas situaciones no son condición de éxito automático, por la inestabilidad inherente de los primeros, y por la relativamente reciente implementación de las segundas, es posible

afirmar que si se logran aprovechar de manera adecuada podría preverse en un futuro no muy lejano algunos avances importantes en materia de reducción de las disparidades económicas territoriales en el continente.

## BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL (2010) - La Hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir.
- OECD (2010) - Regions at glance
- Benzquén et al (2010) – Un índice regional de competitividad para un país, *Revista de la CEPAL*, N°102.
- Giddens, A. (1984) – *La Constitución de la Sociedad. Bases para la Teoría de la Estructuración*, Buenos Aires: Amorrortu.
- Krugman, P. (1992) – *Geografía y Comercio*, Barcelona: Antoni Bosch
- Krugman, P. (1995) – *Desarrollo, Geografía y Teoría Económica*, Barcelona: Antoni Bosch
- Méndez, R. (2006) - Difusión de innovaciones en sistemas productivos locales y desarrollo territorial, paper presentado al III Congreso Internacional de la Red SIAL “Alimentación y Territorios”.
- Myrdal, G. (1959) - *Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas*, México: FCE
- OECD (2010) – *Regional Development Policies in OECD Countries*
- Perroux, F. (1963) - Consideraciones en torno a la noción de polo de crecimiento, *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, Vol. II, N° 3-4.
- Porter, M. (2000) – locations, clusters and company strategies, *The Oxford Handbook of Economic Geography*, New York: Oxford University Press.
- Putnam, R. et al (1993) - *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- Storper, M. (1997) – *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy*, New York: Guilford
- Vazquez Barquero (1996) - Desarrollos recientes de la política regional. La experiencia europea. *Revista EURE*, Vol. 22, 65, junio. [www.eure.cl](http://www.eure.cl)
- Veltz, P. (1999) – *Mundialización, Ciudades y Territorios*, Barcelona: Ariel