

**Intervención de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, en ocasión del  
seminario internacional desarrollo económico territorial: nuevas praxis en  
América Latina y el Caribe en el siglo XXI**

**Santiago, 19 a 21 de octubre de 2010**

Hoy nos convoca una ocasión especial. Se trata de rendir un homenaje afectuoso a Iván Silva, que jubila este mes de octubre, para expresarle nuestro agradecimiento por su importante contribución a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y al Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) dirigiendo un grupo de profesionales dedicados a estudiar el territorio, desde la perspectiva económica, social y ambiental.

El desarrollo regional ha estado presente en nuestra Casa prácticamente desde sus orígenes. No podría ser de otra manera, en la medida en que este tema se relaciona íntima y profundamente con los grandes temas del desarrollo: la equidad, la estabilidad y el crecimiento, la sustentabilidad ambiental, la democracia, la competitividad internacional.

América Latina y el Caribe es la región con las mayores desigualdades en la distribución del ingreso, lo cual tiene una traducción territorial de dimensiones similares.

Los desequilibrios regionales pueden ser una importante fuente de debilidad macroeconómica ya que, como se ha observado en países con niveles excesivos de concentración espacial de su población y actividad económica, las pérdidas de sus posibilidades de crecimiento pueden equivaler a 1 punto porcentual o 1,5 puntos porcentuales de crecimiento del ingreso per cápita, guarismos semejantes en magnitud a los asumidos por deficiencias de las tasas de inversión y de crecimiento del capital humano.

Por consiguiente, la política regional y la descentralización, en su preocupación por los equilibrios territoriales y el buen diseño de las relaciones entre niveles del Estado, tienen incidencia no solamente sobre dimensiones centrales del desarrollo como la justicia y la equidad, sino que están estrechamente conectadas con problemas económicos clave como la estabilidad y el crecimiento.

El análisis de la dinámica subnacional latinoamericana reciente, que será objeto de discusión en este seminario, permite constatar claramente que no existe un avance homogéneo en los países, ya que se observan procesos significativamente diferenciados, en los que ciertos territorios logran captar en mejor medida los frutos del progreso técnico y otros exhiben condiciones de rezago de carácter más permanente. Esto implica que, a pesar de los importantes avances registrados en años recientes en materia de desarrollo económico y social, aún se mantienen fuertes brechas dentro de los países, expresadas en indicadores tan básicos como mortalidad, esperanza de vida, escolaridad y analfabetismo, entre otros.

Cualquier territorio puede ser apto para actividades económicas, siempre que cumpla con los requisitos que hoy día exige crecientemente la competitividad internacional en un mundo cada día más globalizado, como la disponibilidad de capital humano calificado, la infraestructura comunicacional, el acceso a servicios, el medio ambiente saludable, la seguridad ciudadana y otros que se refieren a las condiciones del entorno en la búsqueda por mejorar las condiciones competitivas de las unidades económicas en el territorio.

Así, lo esencial de las estrategias territoriales consiste en pasar del enfoque de los recursos naturales y las ventajas estáticas a las ventajas dinámicas, basadas en la capacidad de innovación e incorporación del progreso técnico, ya que, si bien son las empresas las que compiten en los mercados globales, los factores que contribuyen a construir y renovar su competitividad están principalmente asociados a sus bases territoriales.

He allí una de las claves de *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*; necesitamos avanzar en la disminución de la heterogeneidad productiva, tanto entre empresas (pequeñas, medianas, grandes), como entre regiones y territorios.

Es preciso contar con políticas de Estado que concurren a dinamizar el crecimiento, promover la productividad, fomentar una mayor articulación territorial, impulsar mejores condiciones de empleo y de institucionalidad laboral y proveer bienes públicos y protección social con clara vocación universalista y redistributiva. A estos retos, de naturaleza compleja y cuyo logro insume tiempo, se aboca la presente propuesta, que responde a un triple desafío: impulsar las economías de la región en aras del desarrollo, enfrentar la crisis y su inflexión histórica con nuevos instrumentos de política y saldar la secular deuda de desigualdad y exclusión social de la región. Por ello, una tarea urgente es reformar el sistema tributario y de transferencias, a fin de generar mayor capacidad fiscal y colocar la solidaridad social en el centro de la vida colectiva. La convergencia productiva supone cerrar brechas de productividad con relación a países más competitivos, pero también reducir la heterogeneidad estructural interna. Las brechas de productividad y las brechas sociales se plasman en la segmentación territorial, y a la vez se nutren de ella. La asimetría espacial es la otra cara de la moneda que expresa y refuerza las brechas internas y externas de productividad. Los contrastes entre distintos territorios en cuanto a niveles de ingresos, pobreza, productividad y acceso al bienestar contribuyen a los contrastes agregados que tales indicadores exhiben en el nivel nacional.

Un indicador ilustrativo es la brecha del PIB per cápita entre la región más rica y más pobre de un país. Al comparar algunos países de América Latina con algunos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), observamos que en estos últimos el indicador prácticamente no supera las dos veces (en promedio se ubica cerca de 1,76), mientras en los países de la región llega a estar por encima de ocho veces, como en el caso de la Argentina y el Brasil. Por ello, reducir brechas entre territorios es materia indispensable en una agenda de igualdad. De allí la importancia de las políticas que contemplen no solo la convergencia productiva, sino también la convergencia espacial.

En términos de macrorregiones, en el caso de América del Sur, se observa una muy intensa concentración de población menor de 18 años con graves privaciones. En las regiones andina y amazónica, más del 88,8% de la población se encuentra en esta situación. En México y Centroamérica la distribución territorial de población con graves privaciones muestra una mayor dispersión, pero también, como ocurre en el mundo andino y amazónico, se observa que las zonas más críticas tienden a ubicarse allí donde hay una alta incidencia de población indígena (sur de México y Guatemala). La población infantil con mayor vulnerabilidad nutricional se concentra en las zonas altas de Centroamérica y en la sierra y el altiplano de los Andes, con mayor población de origen indígena, donde las madres son analfabetas absolutas o no alcanzaron a terminar la educación primaria y viven en condición de pobreza extrema (condición que además incluye un limitado acceso a agua potable y servicios de salud).

En las ciudades, sobre todo en las grandes, la heterogeneidad territorial adopta la forma de segregación residencial intraurbana, donde se da un vínculo claro entre heterogeneidad estructural y segmentación del mercado laboral, dados los costos del transporte y las dificultades de acceder a lugares y redes. La segregación residencial significa que los diferentes grupos socioeconómicos de una ciudad o metrópoli viven de manera separada, con escasa o nula convivencia residencial. En la segregación urbana latinoamericana el rasgo distintivo es la precariedad de sus periferias, donde se concentran los pobres y se acumulan las carencias.

La tendencia general es que las privaciones y problemas de reproducción de la pobreza (bajo nivel de escolaridad, alto nivel de hacinamiento, de desempleo y de maternidad adolescente) se refuerzan unos a otros en los mismos territorios. Esta es la base territorial del círculo vicioso de reproducción de la pobreza y la marginalidad en las ciudades donde se concentra gran parte de la población latinoamericana y caribeña. La diversidad de instituciones y actores que inciden en el desarrollo territorial exige alcanzar pactos de cohesión territorial que permitan concertar esfuerzos de promoción del desarrollo regional y local “de arriba hacia abajo” y “de abajo hacia arriba”.

Al Estado le cabe un rol central si la creación de fondos de cohesión territorial se plantea como eje estratégico de una mayor igualdad territorial. Un fondo de cohesión territorial tiene al menos un triple objetivo. En primer lugar, transferir fondos del nivel central a los niveles subnacionales, pero al mismo tiempo comprometer su uso para generar sinergias entre el ámbito productivo, el desarrollo de capacidades y la atención de carencias básicas. Un segundo objetivo es de tipo redistributivo, pues opera bajo la forma de transferencias o subsidios cruzados, del mismo modo que el uso de los impuestos a la renta, para transferir recursos o la prestación de servicios a quienes no pueden pagarlos. En tercer lugar, un fondo de cohesión territorial sirve de instrumento para coordinar políticas sectoriales con políticas espaciales, a fin de evitar la duplicación de esfuerzos y promover formas más integradas de intervención. Constituye, pues, una herramienta de planificación intersectorial acotada a espacios donde habitualmente la descentralización sectorial deja muchos vacíos.

Por su parte, una gestión sostenible ante la segregación urbana debe contar con la participación activa de todos los interesados (actores públicos y privados, incluidas las organizaciones de la sociedad civil). Deben incorporarse nuevos métodos de gobierno como la integración intersectorial de los instrumentos de planificación, la integración vertical entre los niveles de gobierno, la asociación público-privada y la participación ciudadana.

Un ámbito de intervención urbana muy importante es el de la prestación de servicios básicos a cargo de las municipalidades. En ciudades segregadas y con mecanismos de financiamiento municipal basados en impuestos territoriales, esta prestación es muy desigual y opera como otro factor adverso para los pobres. Se trata de una dimensión central porque el Estado tiene espacio para intervenciones tendientes a evitar este efecto multiplicador de la desigualdad que tiene la segregación residencial mediante políticas directas, como los fondos de redistribución de los impuestos territoriales, los recursos compensatorios, las asignaciones zonales y los programas especiales en barrios vulnerables.

Las políticas urbanas y de vivienda en la región deben apuntar no solo a la cobertura y prestación de servicios básicos. También deben potenciar el poder comprador de los sectores de menores recursos para que puedan acceder a terrenos mejor localizados, incentivar la aplicación de subsidios en soluciones que no necesiten de suelo, como la densificación predial y la compra de vivienda usada, exigir a los constructores de viviendas sociales la presentación de proyectos en distintas zonas y dar prerrogativas a la institución responsable para seleccionar proyectos que no correspondan necesariamente a los de mínimo costo desde el punto de vista financiero, pero sí socialmente más económicos.

Las disparidades del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe se han ampliado en los últimos años y requieren la acción del Estado para un desarrollo territorial más equilibrado que el mercado no parece ofrecer. Las regiones ricas tienden a enriquecerse más, mientras que las más atrasadas encuentran cuellos de botella estructurales que atentan contra su desarrollo: desde la teoría convencional se predice que la escasez de capital en las regiones más atrasadas debería atraer la inversión y el ahorro externo, pero suele ocurrir lo contrario, porque la productividad de una inversión puede ser baja si no va acompañada de otras en capital humano y tecnológico.

Como han señalado especialistas como el Profesor Cuadrado, que hoy nos acompaña en este seminario, las ventajas y mejores dotaciones de un territorio lo hacen más atractivo para la inversión y más favorable para movilizar su propio potencial, lo que abona a la posibilidad de rendimientos más altos. Dichos factores hacen que el territorio en cuestión y las empresas que ahí se instalan sean más competitivas, abriendo la brecha frente a regiones que se rezagan por no tener esas ventajas y dotaciones. De ahí la importancia de la intervención de la política pública para revertir ese proceso divergente.

Dado que no existen fórmulas universales ni recetas únicas en la búsqueda de respuestas para el impulso a procesos de desarrollo regional, el ejercicio de la reflexión

comparativa se revela como una de las más poderosas herramientas para generar el conocimiento necesario para encontrar los caminos que mejor se adapten a la cultura institucional, política y económica propia de cada región y de cada país.

Es por eso que estos encuentros revisten gran importancia, ya que constituyen espacios de discusión, de intercambio de experiencias, de actualización de conocimientos y de revalorización de la articulación y la asociatividad como condiciones imprescindibles de generación de condiciones superiores de desarrollo.

Durante mucho tiempo se sostuvo que, en la presente economía internacionalizada, los esfuerzos de desarrollo desde abajo eran poco efectivos. Sin embargo, los últimos años están plenos de iniciativas locales y regionales que están mostrando que estas iniciativas, junto al compromiso poblacional al nivel local y regional, son factores esenciales de programas nacionales de recuperación económica, los cuales se deben necesariamente acomodar y responder a la diversidad de problemas locales y oportunidades desiguales para resolverlos.

Parafraseando a Celso Furtado, podemos decir que “el verdadero desarrollo es principalmente un proceso de activación y canalización de fuerzas sociales, de mejoría en la capacidad asociativa, de ejercicio de la iniciativa y de la inventiva. Por lo tanto, se trata de un proceso social y cultural, y sólo secundariamente económico. El desarrollo se produce cuando en la sociedad se manifiesta una energía capaz de canalizar, de forma convergente, fuerzas que estaban latentes o dispersas”.

En ese sentido, afirmamos que el desarrollo local y regional, hoy en día, puede considerarse principalmente como un proceso de articulación de actores que se solidarizan con su territorio, donde la articulación público-privada es esencial, donde lo local es visto y entendido como el espacio propicio para construir pactos sociales con visión de largo plazo en que se construye ciudadanía frente a la comunidad y, por lo tanto, se puede entender como un proceso de canalización convergente de fuerzas sociales dispersas que aprovechan su potencial endógeno para inducir procesos de

desarrollo, uno de cuyos objetivos fundamentales es la construcción de territorios con capacidades competitivas e innovadoras.

Espero que este seminario permita integrar y sistematizar tanto la teoría como la práctica del desarrollo territorial a partir de las experiencias de América Latina y el Caribe, y la de otros continentes, que se expondrán y debatirán en estos días.

Muchas gracias