



El lugar importa: disparidades y convergencias territoriales

A. Introducción

En el capítulo anterior se mostraron las fuertes segmentaciones y rezagos en la productividad de las economías latinoamericanas, ya sea a causa de brechas intersectoriales o intrasectoriales, o en la productividad laboral. Estas brechas son un desafío central del desarrollo tal como aquí lo entendemos, pues en ellas confluyen la falta de dinamismo del sistema, las debilidades en la inserción internacional de mediano y largo plazo, y profundas desigualdades, transmitidas del aparato productivo a la sociedad.

La convergencia productiva implica cerrar las brechas de productividad con los países más competitivos, pero también reducir la heterogeneidad estructural interna. Estas brechas relativas a la productividad y la sociedad tienen sus mapas, es decir, se plasman en la segmentación territorial y, a la vez, se nutren de ella. Dicho de otro modo, las brechas productivas tienen su correlato territorial. Esa segmentación implica que tanto en cada uno de los países como en la región en su conjunto el lugar de residencia de una persona determina en buena medida su condición socioeconómica. Estos mapas son dinámicos y hay zonas que logran activar sinergias entre saltos de productividad y una mayor integración social, mientras que algunas se mantienen rezagadas y poco integradas y otras caen en mayores niveles de pobreza y menor dinamismo productivo (Ramírez, Silva y Cuervo, 2009).

Las desigualdades territoriales y sociales se entrelazan en una relación dialéctica. Dicho de otro modo, en los países las diferencias entre territorios en cuanto a sus niveles de ingresos, pobreza, productividad, acceso al bienestar y dotación de recursos naturales contribuyen a los contrastes agregados que esos indicadores muestran en el ámbito nacional. Por la misma razón, para lograr una mayor igualdad es indispensable reducir las brechas entre los territorios. De ahí la importancia de políticas que contemplen no solo la convergencia productiva, sino también la convergencia espacial.

Por otra parte, si bien en el capítulo II se planteó la importancia de formular políticas macroeconómicas que permitan acercar el PIB real al PIB potencial, en el ámbito espacial esto requiere, entre otros objetivos, impulsar sinergias productivas basadas en una lógica territorial. Pero así como el desarrollo productivo precisa cierto nivel de desarrollo social para contar con las capacidades humanas necesarias y un entorno de mayor bienestar, el desarrollo espacial debe revertir la concentración de carencias básicas en los territorios subnacionales más rezagados, para que puedan gozar de las condiciones mínimas que les permitan remontar sus bajos niveles de productividad.

B. La dimensión territorial de la desigualdad

En años recientes se han incorporado de manera significativa al análisis del desarrollo un conjunto de nuevos factores explicativos, como la innovación, el conocimiento tácito, el capital social y la asociatividad, que han permitido explorar e implementar nuevos enfoques de políticas públicas. Una característica central de estos nuevos factores es que todos ellos tienen una fuerte dependencia del modo y la intensidad en que se relacionan los agentes sociales.

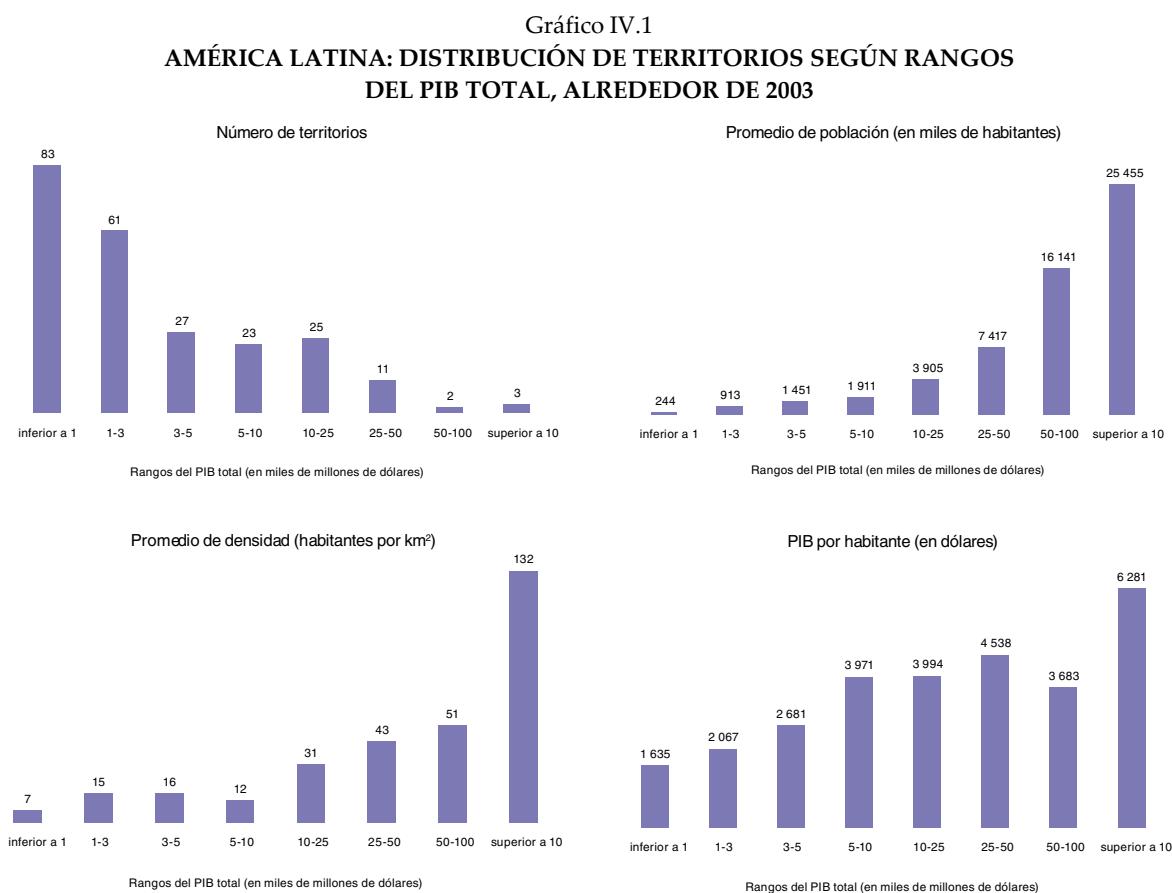
Es en este contexto, donde el territorio —entendido como un sistema de interacciones sociales históricamente estructuradas y en constante evolución— adquiere un rol vital para comprender los procesos concretos en que intervienen los nuevos factores del desarrollo. En efecto, la cercanía espacial y las relaciones cara a cara, cruciales para generar confianza, permiten explicar en gran medida diversos ejemplos de dinámicas exitosas de desarrollo territorial en todo el mundo. Asimismo, en el otro extremo del espectro, un número considerable de territorios no logran salir de la trampa del estancamiento, caracterizada por altos niveles de pobreza de singular persistencia. Se dan allí sistemas de relaciones sociales, caracterizados por una estructura histórica, que perpetúan y ahondan el rezago económico y social, y reclaman nuevas relaciones sistémicas para revertirse.

En décadas recientes, el análisis teórico de las disparidades territoriales se ha centrado en dos grandes problemas: el nivel y la evolución de la disparidad general entre los ingresos y las condiciones de vida de los habitantes de distintos territorios, y la concentración espacial de la actividad económica y la población.

1. La heterogeneidad territorial de América Latina

La fuerte heterogeneidad de las entidades territoriales subnacionales de América Latina se expresa en altos niveles de concentración espacial y en las persistentes disparidades, entendidas como desigualdades en la distribución territorial de la riqueza¹. Desde el punto de vista demográfico y económico, la subregión presenta una gran cantidad de territorios pequeños, en contraste con unos muy pocos de gran dimensión. Si tomamos en cuenta solo los grupos extremos y los datos relativos a 11 países, el promedio de la población de los 83 territorios del rango menor del PIB total es de 245.000 habitantes, mientras que la población de los 3 territorios de mayor rango es de 25,5 millones de habitantes. La concentración y el dispar patrón de asentamiento se acompañan de un gran desequilibrio en la distribución de las oportunidades de bienestar material. Como se puede apreciar en el gráfico IV.1, el PIB por habitante crece de la mano del tamaño económico del territorio, pasando de 1.635 a 3.971 dólares entre los cuatro rangos de PIB inferiores, mientras que en los cuatro siguientes se mantiene alrededor de los 4.000 dólares y, en el último, salta casi hasta los 6.300 dólares.

¹ A los efectos de este apartado, se entiende como entidad territorial subnacional el primer nivel de las divisiones político-administrativas de cada país.



Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de cifras oficiales.

Este análisis de la heterogeneidad territorial adquiere mayor sentido y significado cuando se pone en un contexto comparativo internacional, utilizando, en este caso, dos coeficientes que permiten hacer un contraste con lo observado en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): el coeficiente de concentración territorial y el índice de Gini territorial². El primero mide la distribución territorial de la actividad económica y el segundo, la

² Coeficiente de concentración territorial:

$$\left(\sum_{i=1}^N |y_i - a_i| / 2 \right) * 100$$

donde:

y_i : peso relativo del territorio i en el PIB total;

a_i : peso relativo del territorio i en la superficie total, y

N : número de territorios.

Índice de Gini:

$$\frac{2}{N-1} * \sum_{i=1}^{N-1} (F_i - Q_i) \quad F_i = \frac{i}{N} \quad Q = \frac{\sum_{j=1}^i y_j}{\sum_{j=1}^N y_j}$$

donde:

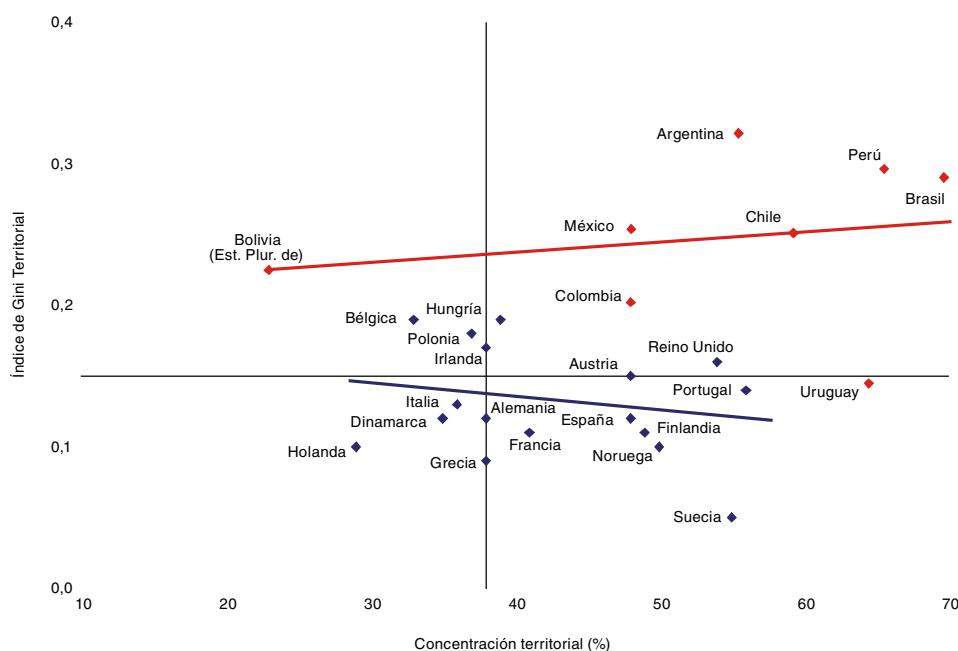
y_i : PIB por habitante del territorio i , y

N : número de territorios.

distribución de la riqueza. El coeficiente de concentración compara la participación relativa del PIB total de cada territorio con la participación relativa de su superficie geográfica, y sus valores van de 0 —mínima concentración espacial— a 100 —máxima concentración espacial. El índice de Gini territorial mide las disparidades del PIB por promedio de habitantes de cada territorio, y sus valores oscilan entre 0 —menor disparidad— y 1 —máxima disparidad.

En el gráfico IV.2 se muestra el cruce de estos dos indicadores y se ilustra con elocuencia la singularidad latinoamericana, donde, a diferencia de los países europeos, la concentración territorial del PIB se acompaña de inequidad. Si se observa solo el grupo de países de la OCDE, el aumento de la concentración significa una leve mejora del coeficiente de concentración territorial, mientras que en el grupo de los países de América Latina, a medida que sube la concentración, también se incrementa el índice de Gini (con excepción del Uruguay).

Gráfico IV.2
AMÉRICA LATINA Y PAÍSES DE LA OCDE: CONCENTRACIÓN Y DISPARIDADES TERRITORIALES, ALREDEDOR DE 2003^a



Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de cifras oficiales y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *OECD Regions at a Glance, 2007*, París, 2007.

^a Si bien los valores del coeficiente de concentración territorial y del índice de Gini van de 0 a 100 y de 0 a 1, respectivamente, las escalas del gráfico se han ajustado para ofrecer una representación más clara.

Resulta interesante destacar algunos casos como el de Suecia y el Uruguay, que, a pesar de localizarse en el cuadrante de alta concentración territorial, muestran niveles significativamente altos de equidad territorial (un bajo valor del índice de Gini). Esto sugiere que no existe una relación unívoca entre ambas dimensiones y que las diferencias estarían expresando esquemas institucionales diversos —nacionales y subnacionales— con un impacto considerable en las disparidades.

2. Disparidades económicas territoriales de América Latina

Las disparidades económicas territoriales hacen referencia a las desigualdades en la distribución de las oportunidades de desarrollo económico, en este caso medidas utilizando el PIB per cápita como variable representativa. Un indicador ilustrativo es la brecha del PIB per cápita entre la región más rica y la más pobre de un país. En el cuadro IV.1 se comparan algunos países de América Latina con algunos de la OCDE, mostrando que mientras en estos últimos el indicador prácticamente no supera las dos veces (en promedio se ubica cerca de 1,76), en algunos países de la región es superior a ocho veces, como en el caso de la Argentina y el Brasil.

Cuadro IV.1
AMÉRICA LATINA Y OCDE (PAÍSES SELECCIONADOS): VARIACIONES DE LAS BRECHAS DEL PIB PER CÁPITA DE LA REGIÓN MÁS RICA Y MÁS POBRE, POR PAÍS

País	Moneda	Año de referencia	Región más rica	Región más pobre	Relación entre ambas regiones	Variación de la brecha
América Latina						
Argentina	Peso argentino de 1993	1993	Tierra del Fuego	Santiago del Estero	6,79	
		2005	Ciudad de Buenos Aires	Formosa	8,09	19%
Bolivia (Estado Plurinacional de) de 1990	Boliviano	1990	Santa Cruz	Potosí	2,29	
		2006	Tarija	Potosí	3,55	55%
Brasil	Reales de 2002	1990	Distrito federal	Piauí	11,86	
		2006	Distrito federal	Piauí	9,22	-22%
Chile	Pesos chilenos de 2003	1990	Magallanes	Araucanía	5,12	
		2007	Antofagasta	Araucanía	4,48	-13%
Colombia	Pesos colombianos de 1994	1990	Bogotá	Chocó	4,10	
		2007	Bogotá	Chocó	4,87	19%
México	Pesos mexicanos de 1993	1993	Distrito federal	Chiapas	5,46	
		2006	Distrito federal	Chiapas	6,07	11%
Perú	Nuevos soles de 1994	1994	Moquehua	Apurimac	8,11	
		2007	Moquehua	Apurimac	7,57	-7%
Países de la OCDE						
Francia	Dólares de 2000 en PPA	1995	Isla de Francia	Corse	2,08	
		2005	Isla de Francia	Languedoc-Roussillon	1,95	-6%
Italia	Dólares de 2000 en PPA	1995	Provincia autónoma de Bolzano	Calabria	2,36	
		2005	Provincia autónoma de Bolzano	Campania	2,04	-13%
Japón	Dólares de 2000 en PPA	1990	Kanto	Okinawa	1,80	
		2005	Toukai	Okinawa	1,57	-13%

Cuadro IV.1 (conclusión)

País	Moneda	Año de referencia	Región más rica	Región más pobre	Relación entre ambas regiones	Variación de la brecha
República de Corea	Dólares de 2000 en PPA	1990	Gyeongnam	Jeolla	1,86	
		2005	Gyeongnam	Jeju	1,88	1%
Países Bajos	Dólares de 2000 en PPA	1995	West	Oost	1,27	
		2005	West	Oost	1,31	3%
España	Dólares de 2000 en PPA	1995	Madrid	Extremadura	2,04	
		2005	Madrid	Extremadura	1,92	-6%
Suecia	Dólares de 2000 en PPA	1995	Estocolmo	Ostra Mellansverige	1,44	
		2005	Estocolmo	Ostra Mellansverige	1,63	13%

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

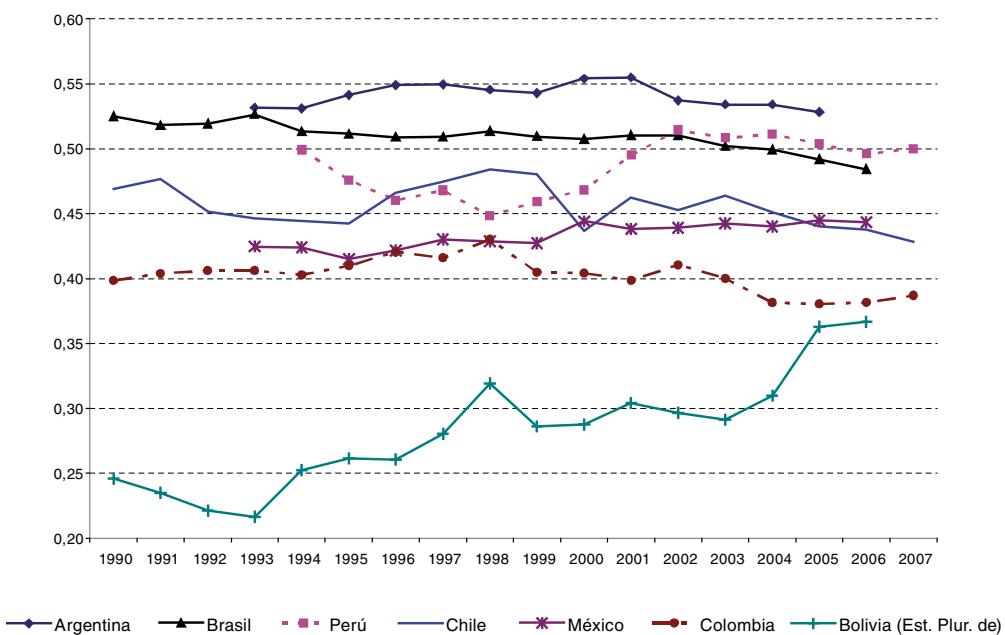
Además, en varios países de la OCDE esta brecha disminuye en el lapso considerado, lo que podría asociarse a una reducción de las disparidades. Algo similar ocurre en el Brasil –de 1990 a 2006–, en Chile –de 1990 a 2007– y en el Perú –de 1994 a 2007–, lo que se analizará más adelante mediante el cálculo de regresiones.

Otros indicadores comunes utilizados para medir las disparidades territoriales son la convergencia sigma (σ) y la convergencia beta (β), que usan como variable principal el PIB per cápita territorial. Mientras que la convergencia sigma mide las disparidades enfocándose en el grado de dispersión –desviación estándar– del logaritmo del PIB per cápita territorial, la convergencia beta establece una tendencia en el tiempo e identifica si las regiones más pobres están alcanzando a las ricas y cuánto tiempo tardará esta brecha en cerrarse por completo. En este caso, se considera que existe convergencia beta entre las regiones si se encuentra una relación inversa entre la tasa de crecimiento y el nivel inicial del PIB per cápita, es decir, si las regiones relativamente más pobres tienden a crecer a mayor velocidad que las regiones más ricas.

En el gráfico IV.3 se presenta la evolución entre 1990 y 2006 del coeficiente sigma correspondiente a los países latinoamericanos estudiados. Según el valor de este coeficiente, en América Latina es posible identificar dos grupos de países: el primero –la Argentina, el Perú y el Brasil–, con valores más altos que oscilan entre 0,50 y 0,55; y el segundo –México, Chile, Colombia y el Estado Plurinacional de Bolivia–, con valores que siguen siendo altos pero más moderados (entre 0,35 y 0,45). De acuerdo con la tendencia, también se pueden distinguir otros dos grupos: uno con una tendencia al aumento, integrado por el Perú (1998-2006), México (1995-2006) y el Estado Plurinacional de Bolivia (1993-2006), y otro con una tendencia al descenso: Argentina (2002-2005), Brasil (1993-2006), Chile (1999-2007) y Colombia (1998-2007).

En el cuadro IV.2 se presenta el coeficiente de convergencia beta correspondiente a dos períodos: la década de 1990 y el período más reciente. Este indicador complementa los anteriores, pues recaba, independientemente del nivel de disparidades existentes, pruebas de la convergencia en el tiempo, es decir, si existe alguna tendencia hacia la disminución de las desigualdades y si esta puede o no ser consecuencia de la política pública.

Gráfico IV.3
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): COEFICIENTE SIGMA, 1990-2006



Fuente: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), sobre la base de cifras oficiales.

Cuadro IV.2
**AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS): RESUMEN DE LOS RESULTADOS
DE CONVERGENCIA BETA, POR PERÍODOS**

País	Período	Coeficiente β	Error estándar	R ²	Valor p	Significancia estadística (5%)
Argentina	1993-2002	0,000046	0,005166	0,000004	0,9930	No
	2002-2005	-0,006517	0,005612	0,056694	0,2580	No
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1990-1998	0,023938	0,031743	0,089821	0,4754	No
	1998-2006	-0,013601	0,031049	0,024018	0,6746	No
Brasil	1990-2002	-0,005787	0,004486	0,058503	0,2088	No
	2002-2006	-0,012417	0,002996	0,395382	0,0003	Sí
Chile	1990-1999	-0,002402	0,009961	0,005148	0,8139	No
	1999-2007	-0,014546	0,005388	0,371253	0,0207	Sí
Colombia	1990-2002	-0,005972	0,007319	0,026255	0,4228	No
	2002-2007	-0,014320	0,006881	0,149193	0,0488	Sí
México	1993-2000	0,003450	0,005721	0,012268	0,5510	No
	2000-2006	-0,001464	0,003608	0,005412	0,6878	No
Perú	1994-2001	-0,006127	0,007022	0,032094	0,3923	No
	2001-2007	-0,000688	0,005850	0,000626	0,9074	No

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En la década de 1990 no hay pruebas de convergencia ni divergencia, mientras que en el período más reciente se observa convergencia en tres de los países analizados —el Brasil, Chile y Colombia—, mientras que en tres de los restantes —la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia y México— el coeficiente pasó de positivo (divergencia no significativa) a negativo (convergencia no significativa). El Perú es el único país donde se mantiene el signo negativo del coeficiente, aunque sin significancia estadística. Si combinamos los resultados de los distintos indicadores, podemos concluir que, al usar comparaciones internacionales, las disparidades de América Latina siguen siendo altas y no han experimentado un cambio significativo en los últimos dos decenios, pese a que en años recientes se observa una leve disminución en el Brasil, Colombia y Chile; un aumento en el Estado Plurinacional de Bolivia y el Perú; y una relativa estabilidad en la Argentina y México.

En síntesis, la alta concentración espacial de la población y de la actividad económica de América Latina se acompaña de muy fuertes disparidades territoriales —brechas en el PIB per cápita territorial—, mientras que en los países de la OCDE los índices de concentración no son tan altos ni están asociados a la existencia de disparidades. En definitiva, como lo muestran estos países, la concentración espacial de la actividad económica y la población no necesariamente implica brechas significativas de riqueza entre los territorios. Pero en América Latina la concentración y las disparidades han ido de la mano y han provocado una situación de inequidad territorial que reclama adecuadas respuestas de política pública.

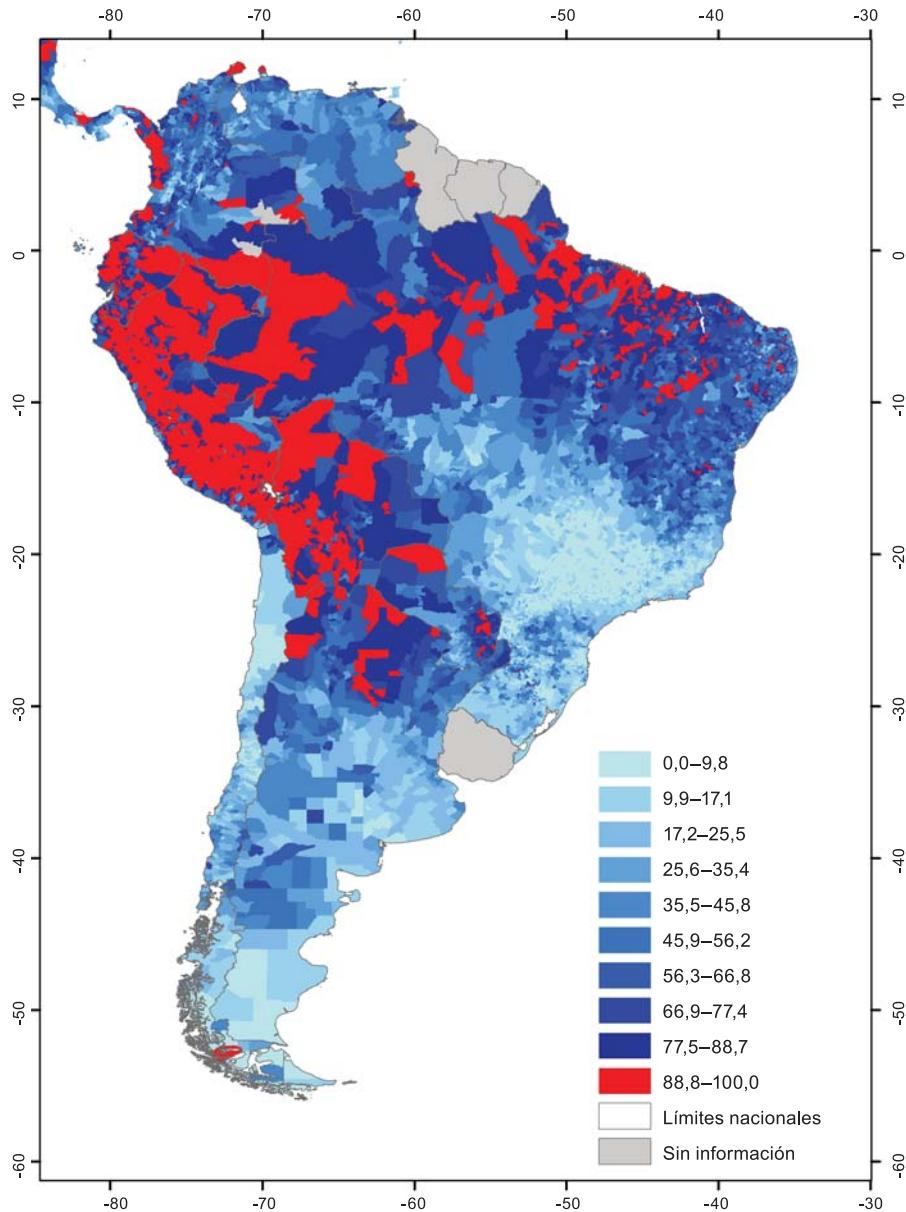
C. Privaciones y segregaciones: mapas regionales y mapas urbanos

1. El mapa de las privaciones en América Latina

La tipología anterior permite distinguir las desigualdades económicas territoriales. A modo de complemento, conviene analizar cómo se distribuyen en el territorio las privaciones sociales en toda la subregión. Esto puede ilustrarse con los mapas siguientes, donde se muestra la distribución territorial de la intensidad de tales carencias, es decir, de las necesidades básicas insatisfechas. En este caso se tomó como medida el porcentaje de población menor de 18 años con una o más privaciones graves. Los factores utilizados fueron los siguientes: materiales de construcción de la vivienda, hacinamiento, acceso al agua potable, saneamiento, educación de los niños y presencia de medios de comunicación o información.

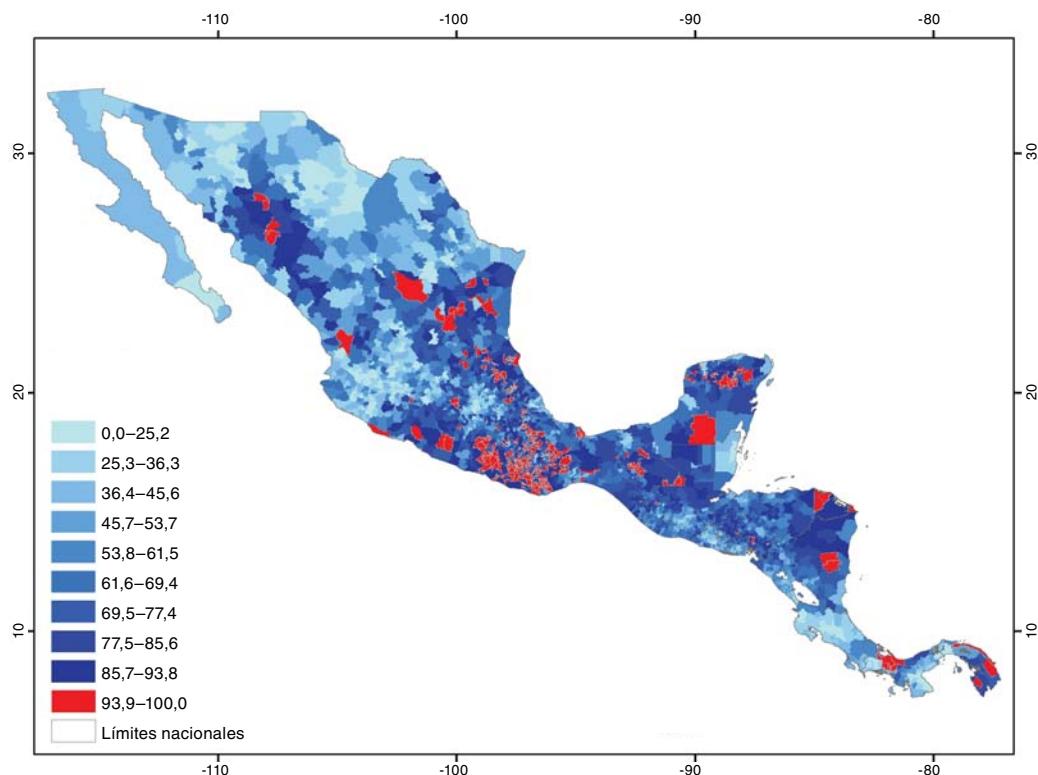
En el caso de América del Sur, el mapa muestra una muy fuerte concentración de los habitantes menores de 18 años con privaciones graves, sobre todo en las regiones andina y amazónica, que abarcan vastos territorios donde entre el 88,8% y el 100% de la población se encuentra en estas condiciones. En México y Centroamérica la distribución territorial de la población con privaciones graves muestra una mayor dispersión de los territorios menos favorecidos, pero también, al igual que en las regiones andina y amazónica, se observa que las zonas más críticas tienden a ubicarse donde hay una alta incidencia de la población indígena, como el sur de México y Guatemala.

Mapa IV.1
**AMÉRICA DEL SUR: POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS CON UNA O MÁS PRIVACIONES GRAVES
EN LAS DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MENORES, ALREDEDOR DE 2000**
(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, en el marco del proyecto conjunto con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) "Estudio para la América Latina y el Caribe sobre pobreza infantil, desigualdad y ciudadanía", sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

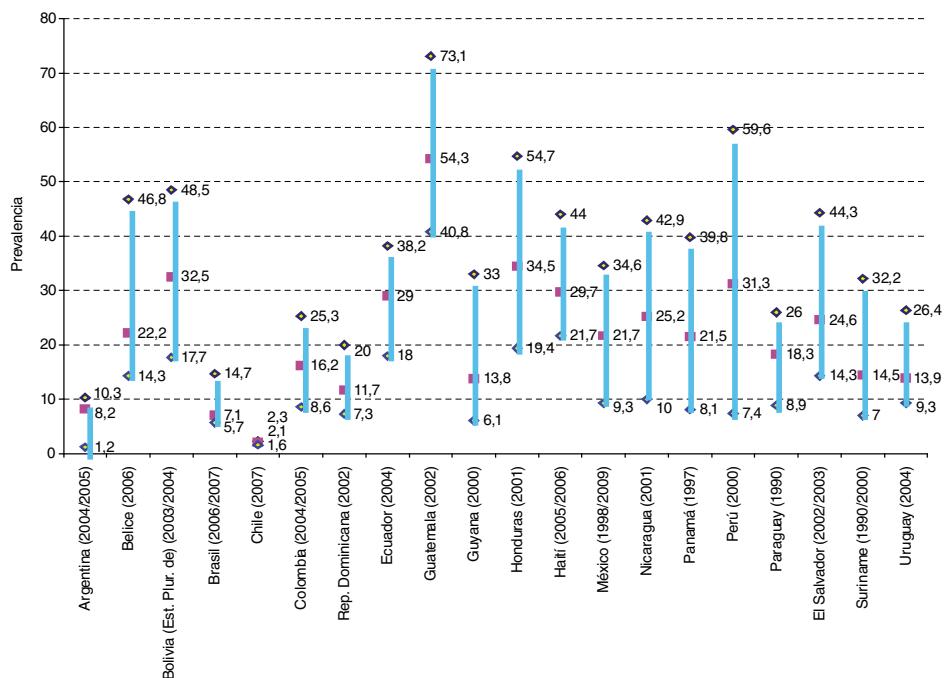
Mapa IV.2
MESOAMÉRICA: POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS CON UNA O MÁS PRIVACIONES GRAVES EN LAS DIVISIONES ADMINISTRATIVAS MENORES,
ALREDEDOR DE 2000
(En porcentajes)



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, en el marco del proyecto conjunto con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) "Estudio sobre pobreza infantil, desigualdad y ciudadanía en América Latina y el Caribe", sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

En el gráfico IV.4, donde se toma como indicador la prevalencia de la desnutrición crónica (baja talla para la edad en niños y niñas menores de cinco años), se aprecia que las carencias se distribuyen de manera muy desigual en los países. Entre las carencias básicas, la desnutrición infantil crónica es un buen indicador o variable sustitutiva (*proxy*), pues para que se dé de manera intensa en un territorio, tienden a concurrir una serie de privaciones que la potencian: baja educación en la familia, ingresos acotados, falta de acceso a amplias redes sociales y deficiente atención sanitaria. Las mayores disparidades se encuentran en el Perú, Honduras, Guatemala y el Estado Plurinacional de Bolivia. En el Perú, la prevalencia de la desnutrición global es casi 9 veces mayor entre los niños y niñas de Huancavelica que entre los de Tacna, mientras que en Honduras la diferencia entre las zonas de mayor y menor prevalencia es de 35 puntos. Asimismo, mientras que en Guatemala casi el 75% de los menores de la zona norte del país tienen un bajo peso para su edad, en la zona metropolitana se ve afectado el 41%, y en el Estado Plurinacional de Bolivia, Santa Cruz tiene una prevalencia del 17,7%, en tanto que en Potosí afecta a la mitad de los menores de 5 años.

Gráfico IV.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (20 PAÍSES): PREVALENCIA DE LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA, VALORES MÁXIMOS Y MÍNIMOS POR PAÍS, SEGÚN NORMAS DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS)
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales e información de la Organización Mundial de la Salud (OMS) [en línea] www.who.int.

En términos absolutos, las diferencias en el grado de vulnerabilidad son menos pronunciadas en los países con una menor desnutrición. Sin embargo, la probabilidad de sufrir desnutrición crónica en la Argentina es más de ocho veces superior en Formosa que en Tierra del Fuego, relación que en el Brasil es aproximadamente tres veces mayor entre el norte y el sur del país. En general, la población infantil con mayor vulnerabilidad nutricional se concentra en las zonas altas de Centroamérica y en las sierras y el altiplano de los Andes. La desnutrición afecta sobre todo a niños de origen indígena, cuyas madres son analfabetas absolutas o no alcanzaron a terminar la educación primaria y viven en condiciones de pobreza extrema con un limitado acceso al agua potable y los servicios sanitarios. La vulnerabilidad es mayor en las zonas rurales que en las urbanas.

2. La segregación urbana y su incidencia en la reproducción de las desigualdades

En América Latina y el Caribe alrededor de 434 millones de personas (el 77,36% de la población) viven en áreas urbanas (Jordán y Martínez, 2009). Esta elevada concentración de la población³ explica que en las últimas décadas las autoridades públicas de la región hayan destinado gran parte de sus tareas de gestión y planificación a implementar medidas que satisfagan las crecientes demandas de infraestructura y equipamiento social de las ciudades⁴.

La dinámica del libre mercado crea desigualdades en las ciudades de todo el mundo, pero en la región son más fuertes a causa de una marcada asimetría en la dotación de infraestructura y equipamiento social. En las zonas urbanas donde se concentra la demanda por parte de las actividades económicas más dinámicas y las familias de mayores ingresos, el suelo adquiere un valor inmobiliario que impide el acceso o expulsa a las actividades menos dinámicas y a las familias de menores ingresos (Smolka, 2001).

Este ordenamiento urbano intensifica la segregación porque la concentración de actividades económicas informales o menos dinámicas en las zonas donde habitan las familias de menores ingresos conlleva, por lo general, un descenso de los precios de la tierra. Esto disminuye o limita los ingresos municipales procedentes de los impuestos sobre los bienes raíces, las patentes comerciales y los permisos municipales, lo que afecta la capacidad de financiar proyectos de inversión, y mantener y brindar infraestructura y servicios públicos⁵. A raíz de este deterioro de los espacios públicos, surgen problemas de acceso a los servicios, falta de espacios apropiados de socialización y aumento del índice de inseguridad física, así como problemas de desafiliación institucional ya que hay muchos jóvenes que no estudian ni trabajan. A medida que aumentan su ingreso medio, las familias tienden a abandonar estas zonas deterioradas, lo que disuade a las actividades económicas más rentables de instalarse en estas áreas (Katzman, 2001).

La marginalidad urbana y la informalidad laboral van de la mano. Como se señaló en el capítulo III, en América Latina la concentración urbana vino acompañada de mercados laborales poco dinámicos, sobre todo a partir de la década de 1980, lo que concentró una gran población trabajadora en segmentos informales urbanos de baja productividad. Esto se sumó a un fenómeno que se venía dando en décadas precedentes conocido como marginalidad urbana, es decir, la intensa expansión de asentamientos precarios en las periferias de las grandes ciudades, sobre todo por efecto de la intensa migración de zonas rurales a urbanas y el crecimiento vegetativo de la población de las ciudades. Así, a la marginalidad urbana se le añadió la informalidad laboral, lo que da como resultado un círculo vicioso de exclusión por efecto espacial y por efecto productivo.

³ Durante el período 1970-2000, la población urbana regional creció un 240%, mientras que la población rural aumentó apenas un 6,5% (Naciones Unidas, 2005b).

⁴ En 2006, el porcentaje de hogares en áreas urbanas de América y el Caribe (46 economías) con acceso a servicios de saneamiento alcanzaba el 86% y el de hogares con acceso al agua potable era del 97%. En 1990 estas cifras fueron del 81% y el 84%, respectivamente (CEPAL, 2009i).

⁵ Las contribuciones de bienes raíces —la principal fuente de financiamiento de muchos gobiernos locales— consisten en un pago anual igual a un porcentaje del avalúo fiscal de la propiedad. Para fijar el tributo se toma en cuenta la clase y la calidad del inmueble, su ubicación, su valor comercial y las obras de urbanización y equipamiento a las que tiene acceso. Dado que la infraestructura se capitaliza en el valor del suelo, las contribuciones que debe pagar el inmueble varían tanto directa como indirectamente según la disponibilidad de infraestructura del territorio.

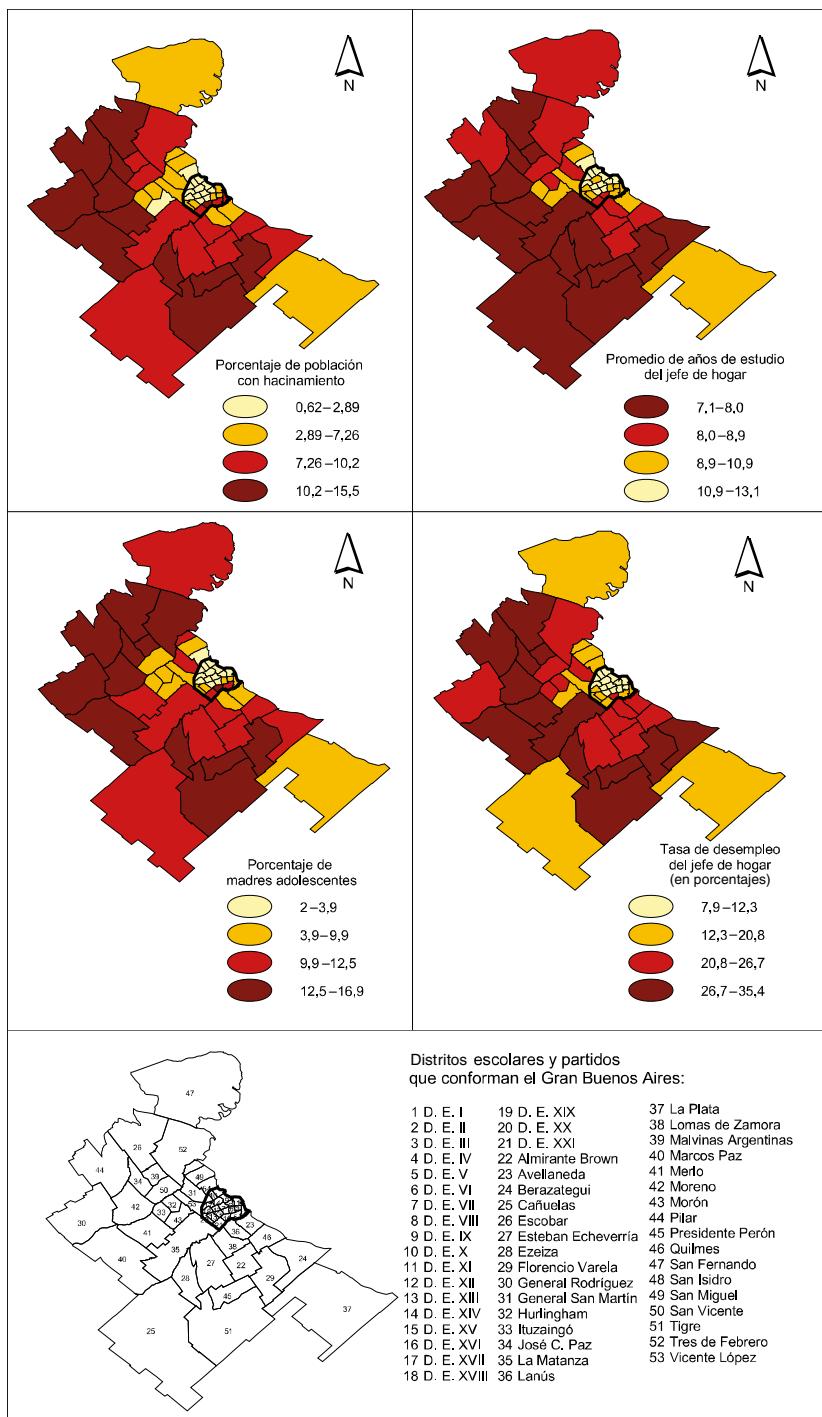
De esta manera se consolidan los círculos viciosos de la segregación urbana; al acentuarse las diferencias en el grado de cobertura y en la calidad de la infraestructura y el equipamiento social, se incrementa la desigualdad en la calidad de vida y en el acceso a las oportunidades (Rodríguez y Sugranyes, 2005). Específicamente, se reducen las posibilidades de movilidad social en una ciudad donde las personas de menores recursos tienen como contexto cotidiano un entorno de pobreza y precariedad laboral. En este sentido, la localización geográfica del hogar afecta las oportunidades, a raíz de los efectos que la interacción social ejerce en los comportamientos y los resultados individuales (Saraví, 2004).

La segregación residencial implica que los diferentes grupos socioeconómicos de una ciudad o metrópoli viven de manera separada, con escasa o nula convivencia. En el caso extremo, cada espacio residencial dentro de una ciudad presenta una total homogeneidad socioeconómica y, a la vez, se diferencia por completo de los espacios donde residen los otros grupos socioeconómicos⁶. Un elemento que cabe recordar es que a la segregación espacial se suma en muchos casos una segregación y atomización administrativa, con una desigual distribución de los servicios públicos y del acceso a la educación y el conocimiento, sobre todo en los grandes centros urbanos que no cuentan con una administración centralizada, sino que funcionan como un agregado de municipios o gobiernos locales que, dados los recursos de que disponen, replican y potencian las diferencias. A esta situación se añade la deserción de los estratos medios del ámbito de los servicios públicos, la creciente segmentación de los espacios no residenciales de encuentro social, los débiles vínculos de los estratos bajos con el mercado laboral y la estigmatización de los barrios pobres (Katzman, 2009a). Varios de estos mecanismos se deben a la inacción o a la ausencia del Estado, por lo que la respuesta estratégica consiste en reactivar su intervención urbana.

El rasgo distintivo de la segregación urbana latinoamericana es la precariedad de sus periferias, donde se concentran los pobres y se acumulan las carencias. Los mapas siguientes de cuatro grandes urbes de América Latina son elocuentes: con diferentes matices, la tendencia general es que las privaciones y los problemas de reproducción de la pobreza se refuerzan unos a otros en los mismos territorios, donde persisten bajos niveles de escolaridad y elevados niveles de hacinamiento, desempleo y maternidad adolescente. Esta es la base territorial del círculo vicioso que reproduce la pobreza y la marginalidad de las ciudades, donde se concentran más de las tres cuartas partes de la población latinoamericana y caribeña.

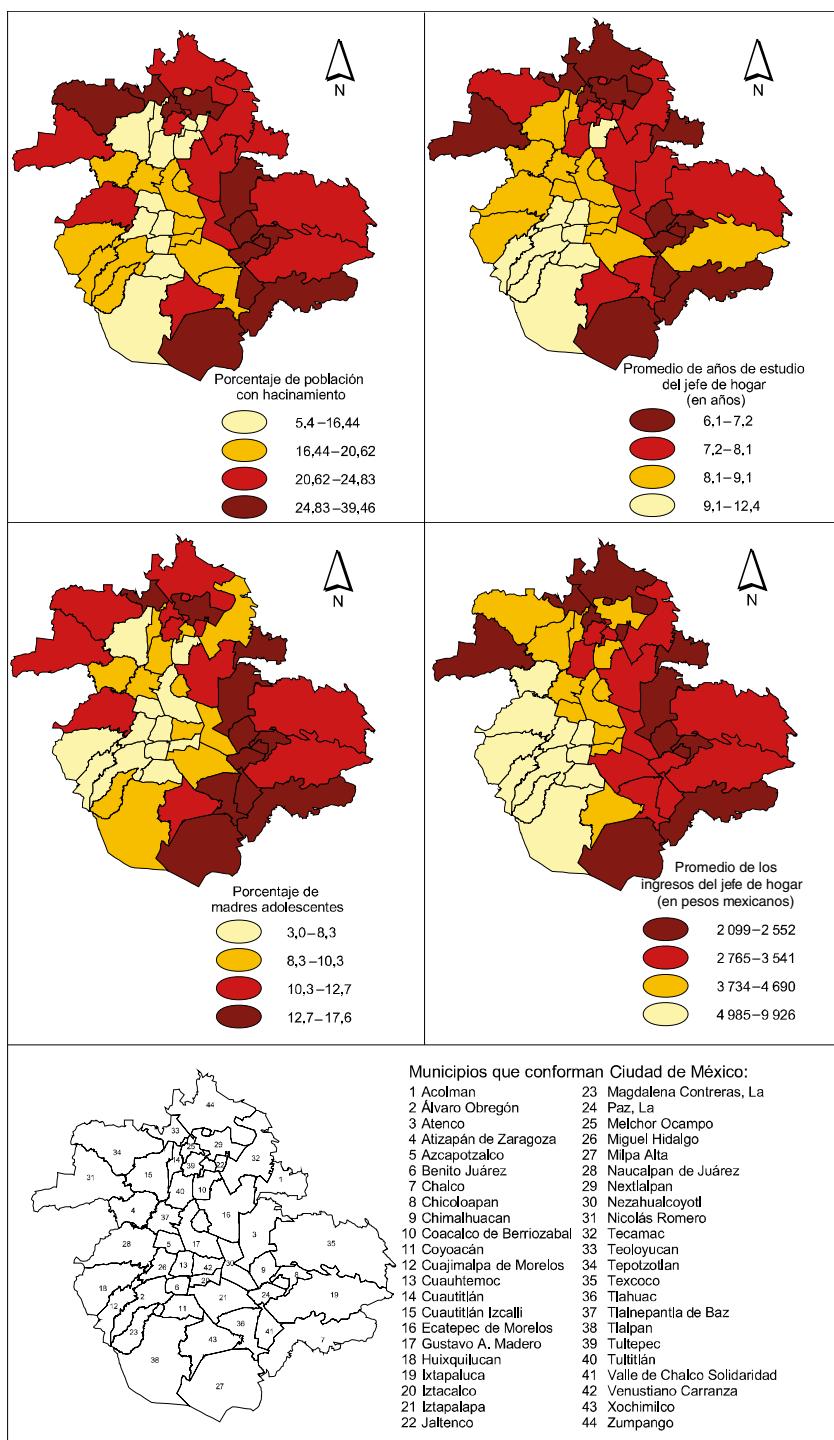
⁶ Municipios, comunas, distritos, barrios, asentamientos o manzanas.

Mapa IV.3
GRAN BUENOS AIRES: INDICADORES SOCIOECONÓMICOS SELECCIONADOS, 2001



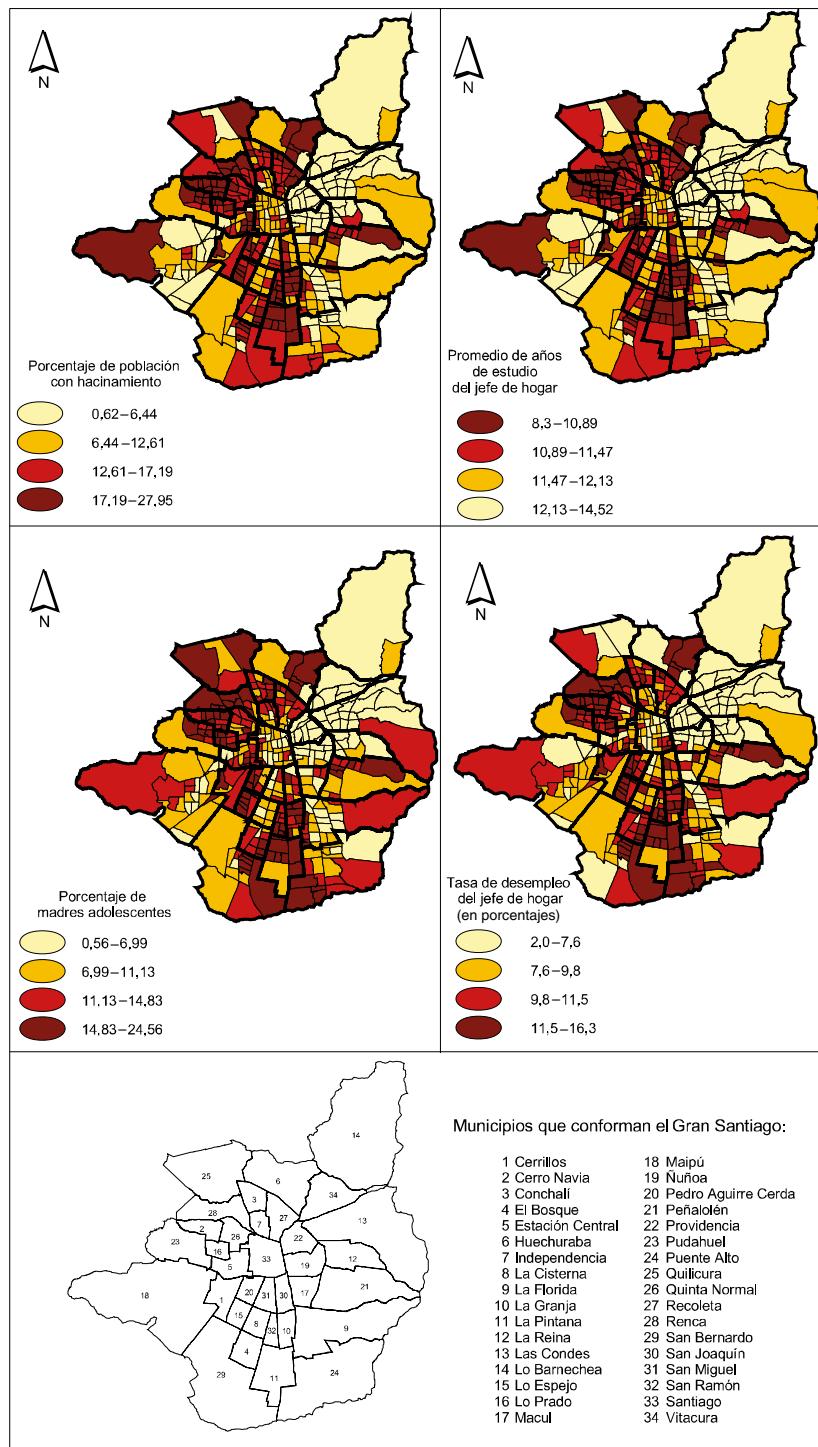
Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

Mapa IV.4
CIUDAD DE MÉXICO: INDICADORES SOCIOECONÓMICOS SELECCIONADOS, 2000



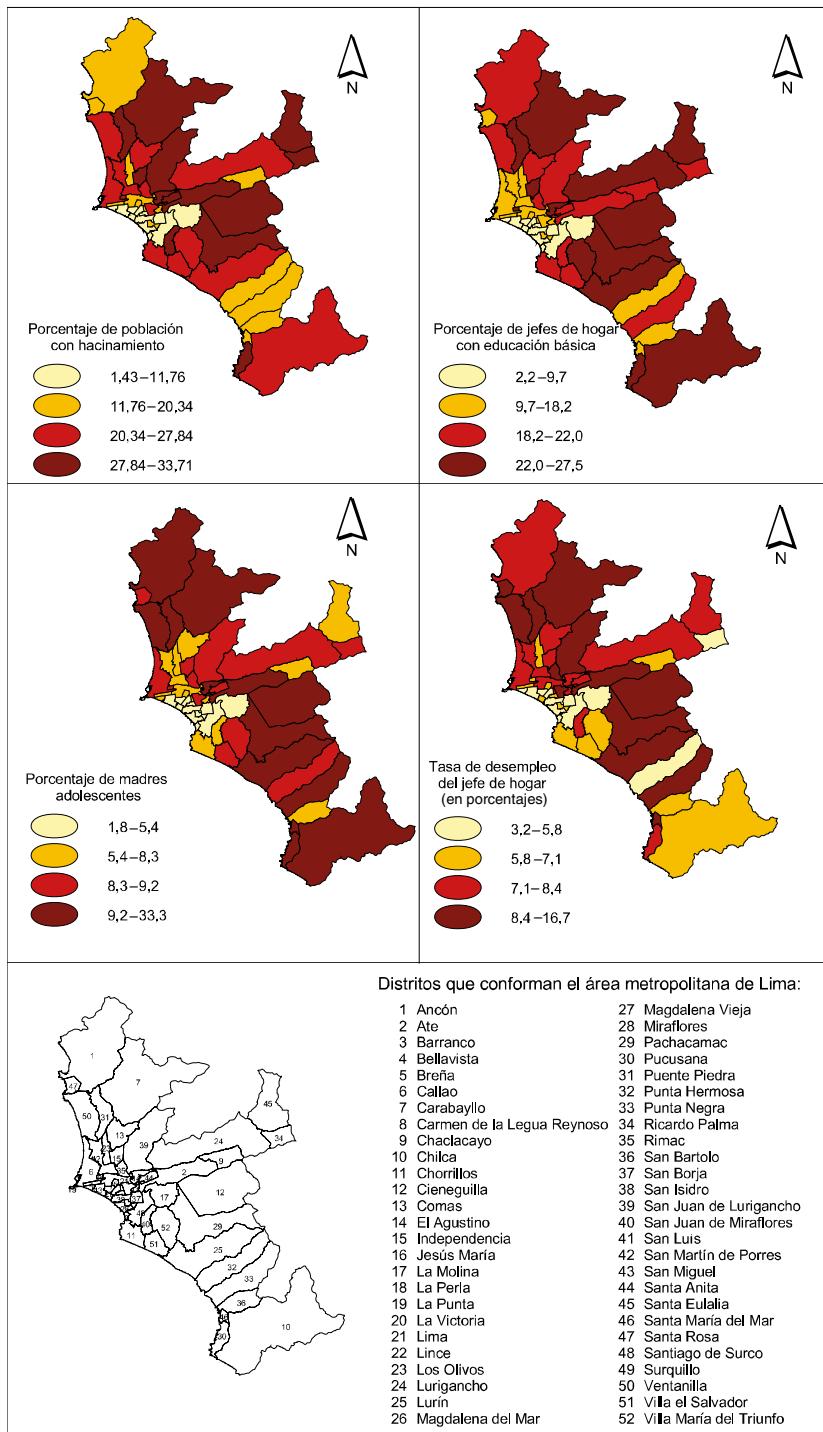
Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

Mapa IV.5
GRAN SANTIAGO: INDICADORES SOCIOECONÓMICOS SELECCIONADOS, 2002



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

Mapa IV.6
ÁREA METROPOLITANA DE LIMA: INDICADORES SOCIOECONÓMICOS SELECCIONADOS, 2007



Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, sobre la base de procesamientos especiales de los microdatos censales.

D. Políticas para una mayor igualdad y cohesión territorial

1. Desarrollo local: pluralidad de estrategias para un fin común

La heterogeneidad territorial latinoamericana reclama estrategias selectivas y diferenciadas. El desarrollo local, entendido como un proceso desde abajo hacia arriba, pone en movimiento el potencial endógeno para construir territorios con una mayor creación y movilización de las capacidades propias. Las sinergias entre los agentes públicos y privados, entre los distintos niveles de gobierno, y entre los sectores productivos locales y los mercados más amplios son un componente esencial para activar el desarrollo territorial. Estos esfuerzos deben complementarse con los esfuerzos nacionales que, a través de las políticas de descentralización y asignación territorial de recursos, tratan de potenciar el desarrollo de las regiones más rezagadas y atender sus necesidades más apremiantes. Así, la dialéctica entre la movilización desde las propias regiones y las políticas nacionales de cohesión territorial deben crear círculos virtuosos entre el capital social y la política pública, fortaleciendo las capacidades de desarrollo específicas que los territorios demandan.

Para avanzar hacia la convergencia productiva planteada en el capítulo III, se deben promover encadenamientos que permitan conectar los sectores menos productivos con los más productivos, dando lugar a una mayor incorporación del progreso técnico, acceso a mercados y crédito, y desarrollo de capacidades. Esto es fundamental para dinamizar los sistemas productivos locales, constituidos sobre todo por micro y pequeñas empresas de baja productividad, donde la idea de aglomeración y formación de complejos productivos (*clusters*) pasa a ser un elemento esencial de la transformación. En este sentido, la pertenencia territorial constituye un activo simbólico fundamental para que las empresas interactúen en un espacio local común y produzcan un doble efecto: dinamismo productivo e integración social.

Por la misma razón, el territorio sí importa. La cercanía o vecindad tiene sus ventajas específicas ya que puede permitir aprendizajes por medio de la interacción, que luego se cristalizan en innovaciones, de donde surge la idea de los llamados sistemas regionales de innovación. Pese a que los macromodelos de crecimiento han soslayado esta dimensión territorial, hay que tomar conciencia de que muchos de los factores cuya importancia se destaca, porque explican o pueden explicar el mayor crecimiento de una economía, están localizados. Debido a su reducida movilidad, estos factores no son trasladables a otro lugar (Cuadrado, 2001).

Las diversas instituciones y actores que inciden en el desarrollo territorial, tanto de abajo hacia arriba como de arriba hacia abajo, hacen imperativo avanzar en el logro de acuerdos y pactos para el tipo de políticas planteadas. La cohesión territorial debe ser el punto de encuentro de la promoción del desarrollo regional y local desde arriba y desde abajo, y el centro de coordinación y articulación de las políticas sectoriales y las políticas transversales, tradicionalmente separadas. Un modelo interesante y digno de réplica es el programa Territorios de la Ciudadanía, impulsado por el Gobierno del Brasil desde 2008 (véase el recuadro IV.1).

Recuadro IV.1

TERRITORIOS DE LA CIUDADANÍA: UNA POLÍTICA DE IGUALDAD CON CRITERIO TERRITORIAL

En 2008 el gobierno federal del Brasil creó el programa Territorios de la Ciudadanía, que apunta a reforzar las políticas de reducción de la pobreza y las desigualdades sociales en las zonas rurales del país. Se trata de una acción integrada con tres niveles de ejecución —federal, estatal y municipal— que constituye y articula comités de gestión en el ámbito nacional, estatal y en niveles colegiados territoriales. El programa tiene como principales objetivos integrar las políticas públicas a partir de la planificación territorial, ampliar los mecanismos de participación social en la gestión de las políticas públicas, y ampliar la oferta y la universalización de los programas básicos de ciudadanía.

El programa sigue dos líneas básicas de acción: una orientada al apoyo de la actividad productiva y otra abocada al goce de los derechos y el fortalecimiento institucional. Procura lograr tanto la inclusión social estimulando la generación de ingresos en la actividad rural, como la participación ciudadana en la planificación del desarrollo territorial sostenible y el acceso a los servicios públicos esenciales: documentación civil, seguridad alimentaria y nutricional, salud, educación y cultura, organización social e infraestructura (habitación, caminos de acceso, energía y saneamiento).

El programa adopta un modelo de selección de territorios basado en los siguientes criterios: i) territorios con menor índice de desarrollo humano (IDH); ii) territorios con mayor concentración de beneficiarios del programa Bolsa Familia; iii) concentración de agricultura familiar y asentamientos de reforma agraria; iv) mayor concentración de comunidades *quilombolas* (descendientes de esclavos fugitivos) e indígenas; v) territorios con mayor número de municipios de bajo dinamismo económico, y vi) territorios con mayor organización social (capital social).

El Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) del Brasil, principal gestor federal del programa, presenta el balance de su cobertura actual: 164 territorios con una superficie que abarca el 58% del territorio nacional y donde viven 52 millones de brasileños.

Cuadro 1
COBERTURA DEL PROGRAMA TERRITORIOS DE LA CIUDADANÍA

	Brasil	Territorio	Porcentaje
Número de territorios	164	-	-
Número de municipios	5 564	2 500	44,93
Superficie	8 626 768,60	5 046 045,50	58,49
Población	183 197 044	52 238 323	28,51
Población rural	28 425 733	15 923 286	56,02
Pescadores	390 676	224 094	57,36
Agricultores familiares	4 139 357	2 414 240	58,32
Familias asentadas	785 300	581 210	74,01
Demandas sociales ^a	5 142 454	3 129 816	60,86
Bolsa Familia	11 047 139	4 805 853	43,5
Comunidades <i>quilombolas</i>	1 219	863	70,8
Tierras indígenas	612	340	55,56
Número de municipios de alto ingreso ^b	1 567	335	21,38
Número de municipios de bajo ingreso ^c	725	485	66,9
Número de municipios dinámicos ^d	1 002	731	72,95
Número de municipios estancados ^e	2 264	948	41,87

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), Sistema de Informaciones Territoriales (SIT) [en línea] www.mda.gov.br, 2 de febrero de 2010 y del Ministerio de Integración Nacional, 2005 para los datos de los municipios; y MDA, “Territórios da cidadania, proposta do Ministério do Desenvolvimento Agrário para redução da desigualdade social no meio rural brasileiro”, Brasilia, 2008, inédito.

- ^a Equivale a la suma de las familias que ocupan terrenos, las familias asentadas y los agricultores familiares.
^b Se consideran municipios de alto ingreso aquellos que tienen un alto rendimiento del hogar por habitante, independiente del dinamismo observado.
^c Se consideran municipios de bajo ingreso aquellos que tienen un bajo rendimiento de los hogares y reducido dinamismo.
^d Se consideran municipios dinámicos aquellos que tienen un rendimiento medio y bajo, pero con una significativa dinámica económica.
^e Se consideran municipios estancados aquellos que tienen un rendimiento medio de los hogares, pero con un acotado crecimiento económico.

Además como se señaló anteriormente, las necesidades básicas insatisfechas tienen un fuerte sesgo territorial en los países y entre ellos. Para enfrentarlas, se requiere un enfoque integrado, a fin de lograr sinergias entre los sistemas productivos, el acceso a los mercados y políticas de apoyo directo para atender las necesidades más urgentes, como las nutricionales⁷.

En materia de producción y acceso a los alimentos, habrá que lograr diversos objetivos, a saber: i) facilitar el acceso de las familias más vulnerables a activos productivos relacionados con la tierra, el equipamiento y el financiamiento; ii) fomentar el mejoramiento de los suelos, el manejo adecuado del agua, el almacenamiento y las actividades de extensión que profundicen la capacidad asociativa y de industrialización de los procesos, y iii) promover y mejorar las prácticas alimentarias basadas en productos originarios y tradicionales.

Respecto de la infraestructura social, el mapa de las privaciones exige invertir en diversas áreas, a saber: i) escuelas y servicios sanitarios en las zonas más vulnerables; ii) agua potable y saneamiento en las zonas marginales y búsqueda de alternativas menos costosas, pero con estándares aceptables de higiene, en zonas alejadas, y iii) infraestructura de riego, sobre todo en zonas cuya producción apunta a lograr el autoabastecimiento pero que carecen de agua para regadío.

En el campo de la infraestructura productiva, será necesario avanzar en la consecución de varios objetivos, entre ellos: i) habilitar vías de acceso que faciliten la comercialización de productos locales y la distribución de alimentos en situaciones de emergencia; ii) promover un mayor progreso en los acuerdos comerciales que atañen a los productos alimenticios, y iii) impulsar fórmulas que eviten que los pequeños productores queden excluidos de los modernos procesos de producción y comercialización de alimentos.

En cuanto a la asistencia alimentaria, es importante: i) proporcionar suplementos alimenticios a las mujeres embarazadas, las nodrizas, los lactantes y los niños en edad preescolar, y fomentar la lactancia materna; ii) brindar alimentación escolar en las zonas de mayor vulnerabilidad, y iii) crear o mejorar los sistemas de protección alimentaria de emergencia.

Para atender las necesidades sanitarias, es clave el uso de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) a fin de reducir las brechas territoriales de acceso y tratamiento oportuno. Las diversas especializaciones de la telemedicina, como la telerradiología, la teledermatología o la telecardiología, permiten no solo prestar servicios en localidades con una cobertura deficiente, sino también disminuir las brechas de calidad mediante las interconsultas o una segunda opinión a distancia allí donde se ofrecen prestaciones convencionales. La experiencia de la República Bolivariana de Venezuela en el campo de la telesalud, por ejemplo, permite estimar que cerca del 80% de los casos que los profesionales de la salud no logran resolver directamente pueden solucionarse mediante una teleconsulta. Es decir que solo 2 de cada 10 pacientes requerirían trasladarse a centros hospitalarios de mayor complejidad.

Sin embargo, para que este tipo de experiencias se masifiquen y permitan cumplir la promesa a escala nacional, se requiere avanzar en el desarrollo de una sólida infraestructura de red así como en la creación de marcos jurídicos propicios para el ejercicio de la telemedicina.

⁷ Estas propuestas se basan en CEPAL (2008d) y Martínez (2005).

2. Complejidad institucional e instrumentos fiscales

Durante las dos últimas décadas han surgido y se han consolidado una amplia gama de políticas públicas sensibles al desarrollo territorial en distintos niveles. Los nuevos referentes de la política pública y las instituciones deben, por lo menos, tomar en cuenta las siguientes vertientes, que en la actualidad conviven y se yuxtaponen:

- las políticas e iniciativas de desarrollo económico local, que promovieron el protagonismo territorial y pusieron en movimiento nuevas visiones del desarrollo, estrategias e instrumentos;
- el ordenamiento territorial se consolidó como concepto y como cuerpo de políticas, y adoptó formas institucionales que han servido de vehículo a las preocupaciones por hacer un adecuado uso de los recursos naturales y alcanzar un desarrollo sostenible;
- las políticas de fomento productivo, capacitación y formación laboral, investigación y tecnología han incorporado de manera progresiva la noción de territorio como un instrumento para gestionar su desarrollo, y
- en algunos países se han reinstalado las políticas regionales, diseñadas por los gobiernos nacionales, con el propósito de atender problemas particulares de territorios específicos.

Por lo tanto, para avanzar en políticas de cohesión territorial hay que reconocer la coexistencia de instituciones y políticas que hasta ahora no se han integrado entre sí, lo que con frecuencia ha redundado en fallas de coordinación y el desperdicio de los recursos de los gobiernos nacionales y los activos locales y territoriales, que suelen ser escasos. En este marco, los países deben construir una arquitectura propia que les permita afrontar con mayor eficacia los desafíos de coordinación entre sectores y entre niveles territoriales de gobierno.

En este sentido y sin tomar en cuenta las particularidades y las diferencias nacionales entre países (ya se trate de estados unitarios o federales), hay razones comunes que conllevan el surgimiento de desequilibrios fiscales que deben considerarse en esta arquitectura. Estos desequilibrios son de tipo vertical u horizontal y afectan las posibilidades de desarrollo de los territorios subnacionales.

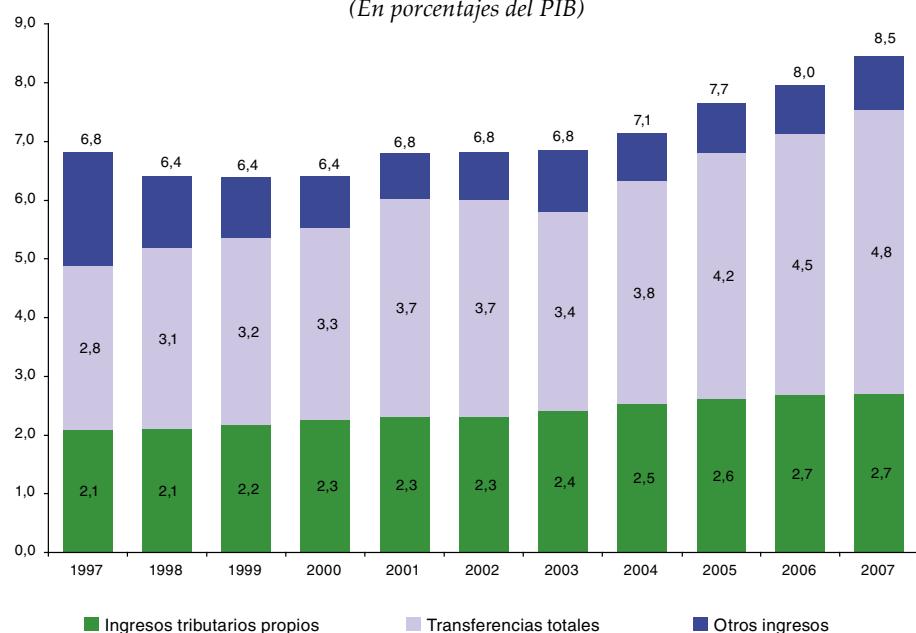
El desequilibrio vertical hace referencia a la formación de un desequilibrio estructural entre los ingresos y los gastos subnacionales, debido a que las bases impositivas locales son relativamente restringidas y, por ende, tienden a estar muy por debajo del costo total de los bienes y servicios cuya provisión es preferible en el nivel subnacional. El desequilibrio vertical que así se origina implica y justifica el desarrollo de un sistema de transferencias fiscales intergubernamentales desde los niveles superiores hacia los inferiores.

Por otro lado, la gran heterogeneidad en la distribución territorial de la riqueza y la actividad económica da lugar a significativas diferencias en la recaudación de los ingresos tributarios de las distintas jurisdicciones. Así, las bases fiscales potenciales varían mucho entre los territorios y originan un desequilibrio horizontal. En general, las mayores recaudaciones se concentran en aquellas jurisdicciones que cuentan con las actividades económicas más dinámicas y los residentes de mayores ingresos.

Por el mismo motivo, las transferencias intergubernamentales pueden desempeñar un papel estratégico en la corrección de las disparidades, sobre todo mediante políticas de desarrollo regional dirigidas desde los niveles nacionales y que, atentas a las especificidades de cada territorio, puedan movilizar con sus recursos las tareas de desarrollo endógeno de los territorios subnacionales. En este marco, en los últimos años los niveles subnacionales han mejorado sus cuentas públicas, al igual que los gobiernos centrales. Así, pasaron de resultados deficitarios en los años noventa a superávits primarios inéditos en la pasada década, tanto en términos de nivel como de persistencia, pese a que el superávit medio sufrió una leve caída —de alrededor del 0,1% del PIB— en 2008-2009 en comparación con el máximo alcanzado en 2007. Asimismo, ha disminuido la vulnerabilidad de los sectores públicos subnacionales, ya que su nivel de endeudamiento —expresado como el cociente entre la deuda y el PIB— exhibió una merma considerable de 2002 a 2008.

Esta mejora de las finanzas subnacionales tiene también un fuerte vínculo con la evolución positiva que han registrado las transferencias intergubernamentales, basadas en el crecimiento del nivel de actividad y el incremento de los precios de los recursos naturales. En promedio, las transferencias totales aumentaron 2 puntos del PIB de 1997 a 2007, mientras que los ingresos tributarios propios apenas pasaron del 2,1% del PIB al 2,7% en el mismo período (véase el gráfico IV.5). Esta pobre mejora de la recaudación tributaria subnacional en América Latina se relaciona con el bajo nivel y la débil estructura de la imposición subnacional, lo que a su vez está vinculado con las bases tributarias de que disponen estos niveles de gobierno.

Gráfico IV.5
AMÉRICA LATINA: ESTRUCTURA PROMEDIO DE LOS INGRESOS
SUBNACIONALES, 1997-2007
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

A modo de ejemplo de las dificultades que tienen los gobiernos subnacionales para recaudar tributos propios, puede observarse lo ocurrido con el impuesto predial, que suele ser el tributo más importante con el que cuentan los gobiernos locales. En América Latina su recaudación se sitúa en promedio alrededor del 0,4% del producto, es decir, la quinta parte de lo percibido por los países desarrollados. Sin embargo, la situación varía entre los países, dado que en algunos este indicador es inferior al 0,2% del PIB —como en el Ecuador, México y el Perú—, mientras que en la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Colombia y el Uruguay se encuentra entre el 0,5% y el 0,7% del producto.

Estos resultados ponen de relieve la necesidad de fortalecer el impuesto sobre los bienes inmobiliarios en los niveles subnacionales de los países de la región, ya sea mediante menores exenciones, la eliminación de las amnistías y los perdones fiscales, y mejoras en la administración tributaria, por ejemplo en las actividades de catastro, la actualización del valor de las propiedades y la cobranza del impuesto. En definitiva, el financiamiento del desarrollo territorial y la correspondiente superación de estas disparidades deben basarse en esfuerzos fiscales propios y en sistemas de transferencias que además de sus destinos habituales se dirijan también a programas de desarrollo con una amplia concertación. En este sentido, los programas de descentralización deben prestar especial atención a las desigualdades entre los territorios subnacionales (véase el recuadro IV.2) y, en función de ello, disponer de los mecanismos apropiados para efectuar las transferencias pertinentes desde el gobierno central.

Recuadro IV.2

DESCENTRALIZACIÓN E IGUALDAD EN AMÉRICA LATINA

En América Latina la descentralización presenta profundas dificultades, dado el alto grado de disparidad productiva regional, que impone límites significativos al funcionamiento y el financiamiento de servicios descentralizados, en especial cuando su provisión afecta la equidad. Debido a las grandes disparidades territoriales que existen a nivel subnacional dentro de los países de la región, los intentos por descentralizar los recursos para sustentar una mayor correspondencia fiscal se han topado con una desigual distribución de las bases tributarias que ha generado una mayor tensión fiscal al tratar de compensar las diferencias de capacidades.

Por ello, los resultados de estas reformas dependerán del sistema de transferencias financieras que las acompañen y del papel compensador que jueguen los gobiernos centrales. Pero aun cuando se cuente con los recursos financieros requeridos, las disparidades también afectarán la disponibilidad de los recursos humanos y, en general, las capacidades de gestión interjurisdiccional. Esto implica que a la transferencia de recursos monetarios deben sumarse procesos de capacitación y transferencias de capacidades.

El avance de los procesos de descentralización en la región ha sido muy variable. Si se utiliza como indicador un porcentaje del gasto público total de cada país a cargo de los gobiernos subnacionales, dos de los países federales más extensos de la región —la Argentina y el Brasil— serían los más descentralizados, con porcentajes superiores al 40%. Con porcentajes algo menores, de entre el 25% y el 30%, se ubican países que han encarado importantes reformas descentralizadoras en las últimas décadas —México, Colombia, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Perú—, en tanto que la República Bolivariana de Venezuela, el Uruguay, Chile y Guatemala presentan una descentralización relativamente baja, con porcentajes de entre el 10% y el 20%. Por último, los restantes países de Centroamérica junto con el Ecuador y el Paraguay presentan indicadores aun inferiores (Cetrángolo, 2007).

Recuadro IV.2 (conclusión)

Pese a estar muy consolidada la idea de que la función distributiva debe ser responsabilidad prioritaria de los gobiernos centrales, se discute la descentralización de funciones que, como la salud, la educación, la vivienda, el suministro de agua y los desagües, tienen un fuerte impacto en la equidad. La predicción indiscriminada a favor de la descentralización de los servicios sociales ha tomado la experiencia de situaciones nacionales donde se aseguran ciertos niveles mínimos de provisión y, en todo caso, se trata de buscar mejoras marginales en el ámbito local. En cambio, en América Latina las fallas obligan a analizar cuál es el nivel de gobierno que debe garantizar la igualdad de derechos en territorios tan diferenciados. Además, la descentralización involucra diferentes tipos de desafíos, dependiendo del sector que sea objeto de la reforma. Así, en cuanto a la estructura territorial del suministro público, el establecimiento de redes de atención sanitaria presenta retos muy diferentes a los del sistema escolar básico o la red de caminos.

En algunos casos, se ha logrado introducir una mirada sectorial en la definición de los esquemas de transferencias financieras. Por ejemplo, el Brasil acompañó la descentralización con la creación del Fondo para la Mantención y Desarrollo de la Enseñanza Básica y Valoración del Magisterio (FUNDEF) en la enmienda constitucional de 1996, que estipuló que cada unidad federada debía destinar al FUNDEF el 60% de la cuarta parte de los ingresos tributarios estatales y municipales que la Constitución obliga a asignar a la educación. En Colombia se sancionó un sistema general de participaciones mediante la Ley 715 de 2001, que incorpora asignaciones específicas para la educación y su distribución según indicadores relacionados con el costo de los servicios. Por su parte, en la Argentina se sancionó una ley de financiamiento educativo que incorpora transferencias específicas para asegurar el cumplimiento de una determinada meta de incremento del gasto sectorial.

El debate sobre la descentralización ha puesto de relieve el papel de los gobiernos subnacionales. No obstante, cuando se vuelve la mirada sobre la necesidad de garantizar un nivel básico de derechos en relación con las políticas sectoriales descentralizadas, se concluye que es necesaria una ardua labor para redefinir el papel de los gobiernos centrales en los países descentralizados al tiempo que se consolida la sostenibilidad fiscal. Además, esto subraya la necesidad de evitar que se superpongan las funciones y asignaciones de los distintos niveles. Parece ser que allí se encuentra el espacio ideal para analizar los impactos combinados en la cohesión social y la sostenibilidad fiscal, tomando en cuenta las tensiones entre los objetivos de política anteriores.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

3. Fondos de cohesión territorial

En América Latina y el Caribe resultan alarmantes las profundas brechas territoriales que existen en las capacidades productivas, los niveles de ingreso y la intensidad de las carencias básicas. Además, ello constituye tanto una causa como una lamentable consecuencia de la profunda desigualdad que cruza la región de las más diversas maneras. Por ende, revertir la desigualdad territorial implica también remontar la madeja de la desigualdad general. De ahí la importancia de contar con políticas públicas de Estado, respaldadas por pactos entre los actores de los distintos niveles de desagregación territorial y orientadas a promover una mayor igualdad territorial⁸.

⁸ El concepto de Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión nació en la Unión Europea como una política para lograr mayor cohesión territorial entre los países que la conformaron inicialmente, orientada a lograr la igualdad basada en el modelo social europeo.

Un fondo de cohesión territorial tiene un triple objetivo. En primer lugar, transferir fondos del nivel central a los niveles subnacionales, y comprometer su uso para generar sinergias entre los sectores abocados a la producción, el desarrollo de capacidades y la atención de las carencias básicas. No se trata solo de una reasignación territorial de los recursos destinada a responder a las carencias urgentes, que, por supuesto, sí están incluidas, sino que también debe tener cierto nivel de condicionalidad y exigir como contraprestación un compromiso del nivel subnacional de activar las energías locales para revertir los círculos viciosos territoriales: bajas capacidades, productividad deficiente y estancamiento económico. Por el mismo motivo, requiere el apoyo del nivel central, no solo en lo referente a las transferencias de recursos monetarios, sino también para el desarrollo de capacidades de gestión, la movilización de los actores locales y orientaciones que promuevan dichas sinergias⁹. Pero también constituye un contrato entre el Estado y el organismo subnacional —departamental, provincial o municipal—, que debe monitorearse y fiscalizarse, en virtud del cual el fondo de cohesión surte un efecto de activación del territorio.

Un segundo objetivo es de tipo redistributivo: los fondos de cohesión social procuran nivelar el campo de juego entre las distintas unidades territoriales. Adoptan la forma de transferencias o subsidios cruzados, del mismo modo que los impuestos sobre la renta, con el objeto de transferir recursos o proveer servicios a quienes no pueden pagarlos. Redistribuir en pro de una mayor igualdad de oportunidades y derechos es parte del papel del Estado que se defiende en este documento. Un fondo de cohesión territorial cumple esta misma función, pero en la dimensión espacial. Sin embargo, este no puede funcionar como un incentivo negativo ni desalentar las inversiones de los actores locales en las regiones más productivas o dejar de fomentar un mayor dinamismo en las zonas más rezagadas. Del mismo modo en que un Estado de bienestar celebra pactos fiscales donde los distintos actores realizan aportes en favor de un proyecto nacional para alcanzar un mejor crecimiento, mayor cohesión y más oportunidades para todos, los fondos de cohesión social deben ser explícitos en cuanto a los efectos que estas transferencias cruzadas hacia los territorios más rezagados producirán para todo el país: activar mercados internos cuyos oferentes puedan proceder de todo el territorio nacional y crear oportunidades de inversión más rentable en una gama mayor de espacios dentro del país.

Un tercer objetivo de un fondo de cohesión territorial es servir de instrumento para coordinar las políticas sectoriales con las 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 la descentralización sectorial suele dejar muchos vacíos (véase el recuadro IV.2). Si bien no tienen un origen sectorial, los fondos transferidos deben promover, sobre todo en el espacio subnacional destinatario de estas transferencias, una mayor coordinación inter e intrasectorial entre el nivel nacional y subnacional.

⁹ En las secciones precedentes se brindaron ejemplos de estas sinergias orientadas a las políticas alimentarias: además de enfrentar la desnutrición por vía directa, se debe fomentar la producción alimentaria local, los mercados de alimentos y la asistencia escolar mediante el suministro de colaciones en las escuelas de las zonas más vulnerables.

4. Criterios de intervención ante la segregación urbana

En la segregación residencial urbana concurren fuerzas económicas y culturales sobre las que los Estados debe actuar con mayor energía y mejores instrumentos de planificación espacial. Las fuerzas económicas ataúan al funcionamiento de los mercados del suelo y la vivienda, donde la búsqueda de plusvalía por parte de los actores más prósperos tiende a incentivar la segregación, sea porque la exclusividad eleva los precios en los barrios acomodados o porque los bajos precios de la periferia estimulan la construcción de vivienda social o los asentamientos informales. Las fuerzas culturales están vinculadas con las barreras que obstaculizan la convivencia de grupos socioeconómicos distintos en ámbitos comunes. En ambos casos, las políticas públicas encuentran resistencia para actuar, a lo que se suman las limitaciones históricas del Estado de no haber promovido ciudades más integradas y menos segregadas.

En otras regiones del mundo, los Estados intervienen de manera decisiva para fomentar la convivencia residencial de los diferentes grupos socioeconómicos, lo que no suele darse en la región¹⁰. En este sentido, una gestión urbana sostenible debe afrontar los problemas urbanos desde el interior, estableciendo estrategias vinculadas a la densificación¹¹, la recuperación y recalificación del centro histórico, la mejora del entorno, los puntos céntricos, los espacios públicos, el equipamiento, la accesibilidad y la vialidad, y el mejoramiento del medioambiente urbano¹². Para llevar a la práctica esta visión sistemática de la gestión urbana, debe recordarse que todas las decisiones e intervenciones relativas al espacio ciudadano tienen efectos sobre la asignación y la eficacia de los recursos: toda actividad económica ejerce impactos sobre terceros y sobre el medio, lo que genera costos y reporta beneficios sociales a distintos sectores.

Por lo tanto, una gestión urbana sostenible implica la participación activa de todos los involucrados —actores públicos y privados, incluidas las organizaciones de la sociedad civil. A su vez, requiere una concepción integral de la unidad urbana, para lo cual la planificación debe incorporar nuevos métodos de gobierno, como: i) la integración intersectorial de los instrumentos de planificación; ii) la integración vertical entre los niveles de gobierno; iii) las alianzas público-privadas, y iv) la participación ciudadana.

Los servicios básicos prestados por las municipalidades en ciudades segregadas y con esquemas de financiamiento municipal basados en impuestos territoriales son muy desiguales y representan un factor adicional de adversidad para los pobres (Katzman, 2009a; Rojas, Cuadrado-Roura y Fernández, 2005; Marpsat, 1999). Se trata de una dimensión clave, porque el Estado tiene espacio para intervenciones tendientes a evitar este efecto multiplicador que la segregación residencial ejerce en la desigualdad. En efecto, para reducir la desigualdad en los servicios básicos municipales se instrumentan políticas directas, como los fondos de redistribución de los impuestos territoriales, los recursos compensatorios, las asignaciones

¹⁰ En ningún país de la región ni el Estado ni las municipalidades implementan programas de alquileres sociales, que en muchos países de Europa son una de las principales herramientas de política para promover la heterogeneidad social entre los municipios.

¹¹ La Unión Europea sostiene que solo se puede garantizar un suministro eficaz de los servicios públicos dados ciertos niveles mínimos de concentración de los agentes económicos en el territorio (Unión Europea, 1999).

¹² La OCDE promueve iniciativas combinadas —como la reorganización policéntrica de las ciudades y las regiones urbanas, la revitalización de los centros urbanos, la planificación integrada del transporte y el fomento de las infraestructuras para las nuevas tecnologías de la comunicación—, que persiguen mejorar el atractivo y la competitividad de las ciudades en un marco de sostenibilidad (OCDE, 1994).

zonales y los programas especiales en barrios vulnerables. Por cierto, en algunos casos estas medidas requerirán una firme voluntad política, porque, al entrañar la redistribución de los recursos, traerán aparejadas ciertas reacciones.

En la región, las políticas urbanas y de vivienda deben apuntar no solo a cubrir y brindar los servicios básicos, sino también a potenciar el poder adquisitivo de los sectores más desfavorecidos para que puedan acceder a terrenos mejor ubicados sin que ello se traduzca en un alza desmesurada de los precios de la tierra a causa de prácticas especulativas o monopólicas. En este ámbito, una solución alternativa son los subsidios a la demanda y la capacidad del Estado de comprar y distribuir tierras destinadas a la construcción de viviendas, barrios y áreas de servicios de buena calidad para los sectores de menores recursos. Un segundo desafío conexo consiste en incentivar la aplicación de subsidios en soluciones que no hagan uso del suelo, como la densificación predial y la compra de viviendas usadas, opciones necesarias para revertir el proceso de segregación urbana y enfrentar el encarecimiento de los terrenos mejor ubicados. Una tercera alternativa sería exigir a los constructores de viviendas sociales que presenten proyectos en distintas zonas y dar prerrogativas a la institución responsable para que seleccione los que no sean necesariamente los más económicos en términos financieros, pero sí los menos onerosos desde el punto de vista social.