

**Desarrollo local:  
hacia un nuevo protagonismo  
de las ciudades y regiones**



---

**Título:** Desarrollo local: hacia un nuevo protagonismo  
de las ciudades y regiones

**Serie:** Reporte de Economía y Desarrollo

**Depósito Legal:** If74320043302587

**ISSN:** 980-6810-01-5

**Editor:**

Corporación Andina de Fomento  
*publicaciones@caf.com*

**Diseño gráfico:** 72 dpi

**Diseño de portada:** Heraclio Atencio

**Impreso en:** Norma Color Panamá

Caracas, Venezuela – junio 2010

La versión digital de este libro se  
encuentra en: **[www.caf.com/publicaciones](http://www.caf.com/publicaciones)**

**© 2010 Corporación Andina de Fomento**  
**Todos los derechos reservados**

## *Prólogo*

### **L. Enrique García**

Presidente Ejecutivo de la CAF

La evidencia sobre los patrones de desarrollo territorial en América Latina muestra la existencia de importantes disparidades en los niveles de producción, ingreso y bienestar al interior de los países. Por otro lado, se observa el caso de territorios y ciudades-región que han sido muy exitosos en fomentar la productividad de sus firmas e industrias y la calidad de vida de sus habitantes.

En general, este éxito se ha debido más a factores susceptibles de control por parte de la población y sus autoridades, y, en menor medida, a factores exógenos a la localidad y región tales como el clima, los recursos naturales, la cercanía a vías navegables, entre otros. En particular, se observa que los esfuerzos a nivel local se han centrado más en mejorar la calidad de la mano de obra (acumulación de capital humano), en atraer inversiones de firmas e industrias a través del fomento de *clusters* y/o cadenas productivas, y en fortalecer el desarrollo de instituciones y políticas públicas que, además de proveer infraestructura económica y social, también facilitan el intercambio de ideas, la participación de la ciudadanía y la transparencia en la toma de decisiones colectivas.

Esta nueva entrega del Reporte de Economía y Desarrollo busca contribuir al entendimiento de estos patrones de desarrollo local y regional e identificar opciones de políticas públicas que, con una fuerte participación de los gobiernos e instituciones subnacionales en el diseño y en la ejecución, permitan compatibilizar el crecimiento económico con un desarrollo balanceado de los territorios al interior de las economías. El Reporte resalta el papel que tienen los gobiernos locales y regionales en moldear estas instituciones y políticas. La cercanía de estos con los actores del proceso productivo y con las familias que se benefician directamente de los servicios públicos les permite obtener información y capacidad de generar acuerdos y consensos que pueden hacer mucho más eficiente el proceso de toma de decisiones públicas así como potenciar la respuesta de los sectores privados involucrados. La profundización de los procesos de descentralización ocurrida en América Latina en los últimos veinte años ha ampliado el espacio de los gobiernos subnacionales para estructurar este tipo de estrategias de desarrollo local y regional.

El análisis de las experiencias, presentadas a lo largo de la presente publicación, sugiere que una estrategia exitosa de desarrollo local debe ser integral; esto es, debe actuar sobre todos los determinantes y, a la vez, enfocarse desde el territorio. Por ello, los gobiernos subnacionales cumplen un papel primordial en su diseño y gestión. Este papel va más allá de las potestades formales en materia de gasto, impuestos y regulación establecidas por el régimen de descentralización. En definitiva, lo que hace a una localidad o región más o menos competitiva es la presencia de una “institucionalidad blanda”, integrada por asambleas de ciudadanos, asociaciones de vecinos, cámaras empresariales, centros de estudios, centros culturales, entre otros, que facilita la interrelación entre distintos intereses y posibilita la expresión de las demandas y la liberación de información, además de generar instancias de cooperación y generación de confianza. A nivel local, la

posibilidad de generar este tejido institucional se ve favorecida por la cercanía física entre los diversos actores. La existencia de esta institucionalidad permite que el proceso de toma de decisiones públicas sea mucho más eficaz y pueda responder con éxito tanto a las amenazas como a las oportunidades que se generan por el cambio tecnológico y las tendencias en la economía nacional e internacional.

Esta sexta edición del Reporte de Economía y Desarrollo aspira a ser una contribución de la CAF al debate sobre la función de los gobiernos subnacionales (conjuntamente con otros actores locales) en el desarrollo económico de América Latina. La reducción de las brechas de ingreso y de otras variables que afectan la calidad de vida requiere la provisión de bienes y servicios tanto públicos como privados cuya tecnología de producción implica el uso de insumos locales como capital humano e instituciones que no pueden proveerse fácilmente desde el nivel central de gobierno. Esto justifica el papel fundamental que juegan los actores territoriales.

Esperamos que este nuevo aporte de la CAF sea de utilidad en la construcción del anhelado desarrollo económico y social de nuestros países.

## *Reconocimientos*

La preparación de este Reporte es responsabilidad de la Vicepresidencia de Estrategias de Desarrollo y Políticas Públicas, bajo la dirección general de Leonardo Villar y la coordinación de Pablo Sanguinetti.

Los principales autores son:

- Capítulo 1 Pablo Sanguinetti y José Pineda
- Capítulo 2 Stefania Scandizzo
- Capítulo 3 Daniel Ortega
- Capítulo 4 Pablo Sanguinetti
- Capítulo 5 Michael Penfold
- Capítulo 6 Michael Penfold y José Pineda
- Capítulo 7 Stefania Scandizzo
- Capítulo 8 Daniel Ortega

Jennifer Arencibia y Ximena Ríos Hamann tuvieron a su cargo la edición general del libro.

Los capítulos se basaron en parte en documentos de investigación elaborados específicamente para esta publicación por Fernando Aragón, Roy Bahl, Germa Bel, Carlos Casas, Partha Deb, Jean-Paul Faguet, Juan Luis Gómez, Molly Lipscomb, Jorge Martínez-Vázquez, Mushfiq Mobarak, Gianmarco Ottaviano, Guillermo Perry, Andrés Rodríguez Pose, Papa Seck y Michael Storper.

Los autores agradecen los valiosos comentarios que recibieron de Soraya Azan, Armando Barrios, Jaime Bonet, José Carrera, Carlos Casas, Rafael Fuentes, Alejandro Gaviria, Diego Fernando Gómez, Guillermo Perry, Bernardo Requena, Daniel Rivera, Francisco Rodríguez, Carmenza Saldias, Antonio Juan Sosa, Jesús Suniaga, María Teresa Szauer, Martín Valdivia y Francisco Wulff.

Los asistentes de investigación fueron Félix Álvarez, Nicolás Fernández, Lesbia Maris, Alexandra Reuter, Clarissa Santelmo y Aurora Stephany.

# Índice

● <b>Prólogo</b>	3
● <b>Reconocimientos</b>	5
● <b>Capítulo 1 Desarrollo desde el territorio: promoviendo iniciativas locales</b>	<b>13</b>
• <b>Introducción</b>	15
• <b>Evidencia sobre las disparidades en la producción, ingreso y calidad de vida en los territorios subnacionales</b>	17
• Disparidades en la producción e ingreso a nivel subnacional	17
• Disparidades de bienestar a nivel subnacional	22
• <b>Los principales determinantes del desarrollo regional y local: capital humano, economías de aglomeración e instituciones</b>	30
• <b>Hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones</b>	33
● <b>Capítulo 2 Globalización, concentración productiva y disparidades espaciales</b>	<b>39</b>
• <b>Introducción</b>	41
• <b>La concentración geográfica de las actividades económicas</b>	41
• Fuerzas de aglomeración y de dispersión	42
• El potencial de mercado	45
• <b>Las disparidades regionales en una economía abierta</b>	46
• La liberalización comercial	46
• La evidencia empírica	48
• Los costos de transporte	51
• <b>Conclusiones</b>	57
● <b>Capítulo 3 Capital humano en movimiento</b>	<b>59</b>
• <b>Introducción</b>	61
• <b>La localización del capital humano: migración</b>	62
• ¿Cuándo y hacia dónde migrar?	63
• Capital humano y movimiento en ciudades de América Latina	64
• <b>Retornos privados a la migración</b>	71
• <b>Impactos sociales de la migración</b>	73
• <b>Políticas públicas locales para el capital humano</b>	75
• <b>Conclusiones</b>	77
● <b>Capítulo 4 Descentralización y desarrollo local</b>	<b>79</b>
• <b>Introducción</b>	81
• <b>Descentralización y desarrollo regional y local: un marco conceptual</b>	82
• ¿Qué se entiende por ‘descentralización’?	82
• El nexo entre descentralización y desarrollo local	82
• <b>La descentralización de los servicios (potestades de gasto) y el desarrollo local</b>	84
• La asignación de potestades de gasto y la estructura vertical de gobierno	84
• El impacto de la descentralización sobre la gestión de los servicios	86
• Cooperación intermunicipal, eficiencia en la gestión de los servicios y desarrollo local	95

• <b>Desarrollo local y descentralización de las potestades impositivas</b>	98
• ¿Qué requisitos debe tener un buen impuesto local?	99
• Recursos locales provenientes de la explotación de recursos naturales y el desarrollo local	103
• <b>Transferencias intergubernamentales y disparidades regionales</b>	104
• <b>Conclusiones</b>	110
● <b>Capítulo 5 Gestión local en América Latina: algunos patrones de desarrollo</b>	<b>113</b>
• <b>Introducción</b>	115
• <b>Más allá de las elecciones</b>	116
• <b>Un marco analítico para la gestión local</b>	119
• <b>Patrones de gestión local en América Latina</b>	125
• <b>Conclusiones</b>	131
● <b>Capítulo 6 Instituciones y transformación productiva local</b>	<b>133</b>
• <b>Introducción</b>	135
• <b>El desempeño competitivo de las regiones</b>	136
• <b>Las esferas de política de los gobiernos subnacionales para impulsar el desarrollo productivo</b>	144
• Disminución de barreras administrativas a la inversión	146
• Promoción de <i>clusters</i> productivos	147
• Promoción de inversiones	148
• <b>La gerencia de los procesos de desarrollo económico local</b>	151
• <b>Desarrollo económico local en dos ciudades latinoamericanas</b>	154
• Medellín	155
• Rafaela	157
• <b>Conclusiones</b>	158
● <b>Capítulo 7 Calidad de vida en la ciudad</b>	<b>159</b>
• <b>Introducción</b>	161
• <b>Bienes y servicios públicos, y calidad de vida de los hogares</b>	162
• <b>La planificación estratégica</b>	167
• La planificación como herramienta de gestión local	167
• Experiencias de planificación estratégica en la región	171
• <b>Tráfico y congestión: hacia un transporte urbano sostenible</b>	179
• <b>Conclusiones</b>	186
● <b>Capítulo 8 Seguridad ciudadana desde el territorio</b>	<b>187</b>
• <b>Introducción</b>	189
• <b>Seguridad ciudadana: definiciones y contexto</b>	190
• Tendencias recientes	190
• <b>Modelos de gestión y el territorio</b>	195
• <b>Sistemas de provisión de seguridad en América Latina</b>	199
• <b>Intervenciones a nivel local</b>	201
• Presencia policial en <i>hot spots</i> o zonas de alta incidencia	203
• Vigilancia vecinal	203
• Cámaras de vigilancia	204
• Iluminación de las calles	204
• Programas de tutoría de jóvenes para la reducción de conductas antisociales	204

• Programas cognitivo-conductuales para criminales	205
• Un enfoque integral	205
• <b>Prioridades políticas y lógica electoral</b>	206
• <b>Conclusiones</b>	210
● <b>Referencias bibliográficas</b>	211
● <b>Anexos</b>	227

## *Índice de gráficos*

• Gráfico 1.1 Convergencia del PIB per cápita regional a precios constantes para países seleccionados de América Latina (1990-2006)	22
• Gráfico 1.2 Convergencia regional en analfabetismo en países seleccionados de América Latina <sup>27</sup>	
• Gráfico 1.3 Convergencia regional en mortalidad infantil en países seleccionados de América Latina <sup>28</sup>	
• Gráfico 1.4 Convergencia regional en esperanza de vida en países seleccionados de América Latina <sup>29</sup>	
• Gráfico 1.5 Evolución de las disparidades en las calificaciones promedio por estado de la prueba matemática (nivel secundario) en la República Bolivariana de Venezuela (1984-2003)	29
• Gráfico 1.6 Convergencia en calidad educativa por estados de la República Bolivariana de Venezuela	30
• Gráfico 3.1 Ganancia salarial de la migración, controlando por factores observables, en 27 estados de Brasil (todas las ocupaciones)	72
• Gráfico 3.2 Ganancia salarial de la migración, controlando por características observables y no observables, en 27 estados de Brasil	73
• Gráfico 4.1 Analfabetismo y transferencias en países seleccionados de América Latina	108
• Gráfico 4.2 Mortalidad infantil y transferencias en países seleccionados de América Latina	109
• Gráfico 4.3 Esperanza de vida y transferencias en países seleccionados de América Latina	110
• Gráfico 5.1 Relaciones de la gestión local para ciudades seleccionadas de América Latina	127
• Gráfico 5.2 Variables de la gestión local en América Latina	128
• Gráfico 8.1 Tasa de homicidio por cada 100.000 habitantes versus tasa de homicidio juvenil por cada 100.000 jóvenes (entre 15 y 24 años de edad) en países seleccionados de América Latina (1994-2005)	192

## *Índice de cuadros*

• Cuadro 1.1 Concentración urbana en países seleccionados de América Latina (1990 y 2006)	18
• Cuadro 1.2 Media nacional de indicadores de bienestar según censos para países seleccionados de América Latina	23



• Cuadro 1.3 Correlación del PIB per cápita y variables de desarrollo para países seleccionados de América Latina	25
• Cuadro 2.1 Cambio en el Potencial de Mercado (nominal) de departamentos de Perú tras construcción del Corredor Vial Interoceánico del Sur, simulaciones	57
• Cuadro 3.1 Porcentaje de migrantes, nivel de educación e ingreso de las poblaciones de ciudades seleccionadas de América Latina	65
• Cuadro 3.2 Características de la migración de ciudades seleccionadas de América Latina: acompañantes	66
• Cuadro 3.3 Características de los migrantes de ciudades seleccionadas grandes y pequeñas de América Latina: género, educación, vivienda e ingreso	67
• Cuadro 3.4 Características de la migración de ciudades seleccionadas de América Latina: razones para migrar	68
• Cuadro 3.5 Probabilidades de transición entre categorías de ocupación	69
• Cuadro 3.6 Probabilidades de transición entre sectores luego de migrar	70
• Cuadro 4.1 Ganancias y costos de la descentralización de servicios	85
• Cuadro 4.2 Experiencias de cooperación intermunicipal en países seleccionados de América Latina	99
• Cuadro 4.3 Descentralización de impuestos	100
• Cuadro 5.1 Desempeño en la gestión local de ciudades seleccionadas de América Latina	129
• Cuadro 5.2 Variables descriptivas en ciudades seleccionadas de América Latina	130
• Cuadro 7.1 Indicadores de calidad para los servicios para ciudades seleccionadas de América Latina (porcentaje)	164
• Cuadro 7.2 Nivel absoluto de satisfacción por servicio para ciudades seleccionadas de América Latina (escala 1 al 10)	165
• Cuadro 7.3 Hogares que disponen de amenidades cercanas en ciudades seleccionadas de América Latina (porcentaje)	166
• Cuadro 7.4 Indicadores de satisfacción absoluta de características del transporte público para ciudades seleccionadas de América Latina (escala del 1 al 10)	181
• Cuadro 7.5 Relación entre índice de impredecibilidad, tiempo medio de traslados y uso de vehículo particular para ciudades seleccionadas de América Latina	182
• Cuadro 8.1 Valoración de las condiciones de seguridad, de la policía y fracción de delitos denunciados en ciudades seleccionadas de América Latina	193
• Cuadro 8.2 Proporción de las opciones de respuesta a la pregunta: ¿deja de salir, o siente miedo cuando sale, debido a la inseguridad?	194
• Cuadro 8.3 Índice de descentralización territorial de la fuerza policial en países seleccionados de América Latina	197
• Cuadro 8.4 Valoración de la policía e indicadores de seguridad según tamaño de las ciudades y descentralización territorial de la fuerza policial en América Latina	198
• Cuadro 8.5 Elementos institucionales de la provisión de seguridad ciudadana en América Latina <sup>200</sup>	
• Cuadro 8.6 Prevención social del delito en países seleccionados de América Latina	201
• Cuadro 8.7 Encuestas de victimización en América Latina	209

## Índice de figuras

• Figura 1.1 Disparidades regionales en el tamaño de las economías subnacionales de países seleccionados de América Latina	19
• Figura 1.2 Distribución espacial de los indicadores de bienestar de países seleccionados de América Latina	24
• Figura 2.1 Potencial de Mercado (nominal) en 2007 y su cambio porcentual entre 1997 y 2007 para los países de América del Sur	50
• Figura 2.2 Potencial de Mercado (nominal) en 2004 y su cambio porcentual entre 1991 y 2004 para los estados Brasil	51
• Figura 2.3 Corredor Vial Interoceánico del Sur	56
• Figura 5.1 Modelo de gestión local	122
• Figura 5.2 Patrones de gestión local	124
• Figura 6.1 Mapas de la competitividad de los estados de países seleccionados de América Latina	138
• Figura 6.2 Competitividad controlada por el nivel de ingreso regional	141

## Índice de recuadros

• Recuadro 2.1 Los efectos de la inversión en infraestructura vial en Portugal	54
• Recuadro 3.1 Algunos costos de instalación	76
• Recuadro 3.2 Políticas de atracción y retención de inmigrantes en Edmonton (Canadá)	77
• Recuadro 4.1 El impacto de la descentralización sobre el acceso a los servicios de salud y educación primaria en Colombia	89
• Recuadro 4.2 Las limitaciones en las capacidades locales y los gastos en inversión en Perú	90
• Recuadro 4.3 La CAF y los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento en Colombia	91
• Recuadro 4.4 Evidencia sobre la presencia de economías de escala en los servicios de recolección y tratamiento de residuos sólidos en los municipios de Argentina	93
• Recuadro 4.5 La extensión de la cooperación intermunicipal en España en el caso de servicios de recolección de residuos sólidos	97
• Recuadro 4.6 PRAMEG: programa de la CAF para la asistencia en el desarrollo de los catastros municipales	101
• Recuadro 4.7 ¿Cuán “propios” son los impuestos subnacionales en Perú?	101
• Recuadro 4.8 La descentralización de los ingresos fiscales provenientes de la explotación de recursos naturales en Perú	105
• Recuadro 4.9 La descentralización de los ingresos fiscales provenientes de la explotación de recursos naturales en Colombia	106
• Recuadro 5.1 Tribunal de las Aguas de la Vega de Valencia	120
• Recuadro 5.2 Rendición de cuentas y cultura ciudadana: base del progreso de Bogotá	123
• Recuadro 5.3 El sistema de transporte en Curitiba: planificación y participación ciudadana	125

• Recuadro 6.1 Jalisco: renovación económica e inclusión de las PYMES en las cadenas productivas	143
• Recuadro 6.2 El <i>cluster</i> de vinos en Mendoza	149
• Recuadro 6.3 La confianza hacia el sector privado en las ciudades latinoamericanas	150
• Recuadro 6.4 Las fases estilizadas del desarrollo económico local	153
• Recuadro 7.1 El alcance de la planificación estratégica	169
• Recuadro 7.2 La encuesta de Estrategias de Desarrollo Local en Municipios de Argentina	170
• Recuadro 7.3 El CIDEU y la red de ciudades iberoamericanas	173
• Recuadro 7.4 El transporte público urbano en Quito	184
• Recuadro 8.1 Los cuerpos policiales en la República Bolivariana de Venezuela	196
• Recuadro 8.2 Medellín segura y pacífica	202
• Recuadro 8.3 La seguridad ciudadana y el presupuesto en Perú y en las municipalidades distritales de Lima	207

Desarrollo desde el territorio:  
promoviendo iniciativas locales

## *Desarrollo desde el territorio: promoviendo iniciativas locales*

### **Introducción**

Entre los hechos estilizados del desarrollo económico de América Latina, desde mediados del siglo pasado, destaca el hecho de que la región no ha podido reducir su brecha en términos de ingreso per cápita con el mundo desarrollado. Como respuesta a este desafío desde hace aproximadamente veinte años, estos países se han embarcado en distintas políticas tendientes a fortalecer su integración a los flujos mundiales de comercio e inversión. Dichas políticas de apertura global también fueron complementadas con iniciativas de integración subcontinental y regional. El efecto de estas políticas sobre el crecimiento y desarrollo nacional ha sido muy analizado y conviven evaluaciones de casos de relativo éxito y otros cuyos resultados no han estado a la altura de las expectativas que se habían generado (Edwards, 2007; Rodrik, 2003; Rodrik y Rodríguez, 2001; Cárdenas *et al.*, 2000).

De todos modos, más allá de los resultados a nivel agregado por país, es claro que el proceso de globalización e integración con los mercados internacionales tiene consecuencias sobre el desarrollo de los territorios al interior de las naciones. En este nuevo contexto de apertura e integración internacional, la actividad económica se vuelve más móvil y, a su vez, los determinantes que moldean la competitividad de una región o localidad también se vuelven más cambiantes. Por ejemplo, el progreso tecnológico puede hacer declinar a una región con un fuerte patrón de concentración en una industria; la liberalización comercial puede hacer menos relevante la cercanía a un gran mercado doméstico de consumo como el principal determinante para la localización de nuevas firmas y, en cambio, favorecer ubicaciones con mejor acceso a los mercados internacionales; el fomento a la inversión extranjera directa (IED) puede valorizar la explotación de recursos naturales localizados en lugares específicos; entre otros. En otras palabras, la dinámica económica internacional implica que las ventajas comparativas que ciertos territorios disfrutaron en el pasado, gracias a determinadas condiciones, se vuelvan menos importantes o aparezcan otras hasta ahora no tenidas en cuenta.

Ahora bien, ¿por qué debería causar preocupación la dimensión territorial o espacial de los procesos de desarrollo o crecimiento? Es de esperar que cualquier política, cambio tecnológico o nuevas circunstancias en la economía mundial generará regiones perdedoras y ganadoras (lo mismo que sectores ganadores y perdedores) y, desde el punto de vista del bienestar agregado del país, lo importante es que en términos netos dicho cambio sea positivo; y que siempre se pueda compensar a las localidades perjudicadas y aun así haya una ganancia neta. En este sentido, pretender que la dinámica económica agregada sea “neutra”, desde el punto de vista espacial, podría ser un objetivo poco realista o quizás equivocado ya que limitaría la adopción de políticas o iniciativas que fomenten el crecimiento de las economías.

No obstante estos argumentos, el análisis de las consecuencias territoriales de las políticas y tendencias nacionales e internacionales es muy relevante por varias razones. En primer lugar, en la práctica, raramente se implementan esas transferencias o políticas compensadoras. Por lo tanto, desde el punto de vista de la economía política de las reformas, es muy importante conocer cuáles son las regiones y localidades que se benefician y se perjudican así como la magnitud de los impactos. Esto reviste interés, sobre todo si las disparidades en la distribución de la actividad económica y producción por región afectan también las posibilidades de acceder a servicios básicos (p.e., educación y salud) que determinan, de manera fundamental, las posibilidades futuras de desarrollo humano de las familias. En este caso, las disparidades territoriales podrían traducirse en significativas y persistentes disparidades en ingresos y calidad de vida entre personas.

En segundo término, desde el punto de vista de las políticas públicas, es importante considerar que los efectos finales de los cambios tecnológicos y la globalización sobre las regiones y localidades dependerán de cómo esos *shocks* se intermedian a través de una serie de mercados (de productos y de factores) que pueden estar sujetos a fallas o proble-

mas de coordinación, reduciendo las ganancias o magnificando las pérdidas. En otras palabras, estos movimientos en las oportunidades económicas de los territorios no solo están determinados por factores externos sino que sus últimas consecuencias sobre las oportunidades de empleo y bienestar de los hogares dependerán también de aspectos institucionales, políticas públicas y otras iniciativas de carácter privado que podrían moderar los efectos negativos y/o potenciar las oportunidades.

En este contexto, el objetivo de este reporte es resaltar el papel que tienen los gobiernos locales y regionales en moldear estas instituciones y políticas a favor del desarrollo de sus territorios. La cercanía con los actores del proceso productivo y con las familias que se benefician directamente de los servicios públicos locales les permite obtener información y capacidad de generar acuerdos y consensos que pueden hacer mucho más eficiente el proceso de toma de decisiones públicas y potenciar la respuesta de los sectores privados involucrados. En este sentido, la profundización de los procesos de descentralización que tuvo lugar en América Latina en los últimos veinte años ha extendido el espacio de los gobiernos subnacionales para estructurar este tipo de estrategias de desarrollo local y regional.

La evidencia sobre los patrones de desarrollo territorial muestra la existencia de importantes disparidades en los niveles de producción, ingreso y bienestar al interior de los países. Salvo en el caso de algunos indicadores básicos de bienestar (p.e., analfabetismo o mortalidad infantil), estas brechas no muestran una tendencia definida a reducirse en el tiempo. Por otro lado, se observan casos de territorios y ciudades-región que han sido muy exitosos en fomentar la productividad de sus empresas e industrias así como la calidad de vida de sus habitantes. En general, este éxito ha estado asociado, en menor medida, a factores exógenos a la localidad y región (clima, recursos naturales, cercanía a vías navegables, entre otros). Otros factores, de tipo endógeno, han sido más relevantes. En particular, se observa un esfuerzo a nivel local por mejorar la calidad de la mano de obra y educación de la población (acumulación de capital humano), por atraer inversiones de firmas e industrias a través del fomento de *clusters* y/o cadenas productivas, y todo ello fortalecido por el desarrollo de instituciones y políticas públicas que no solo proveen infra-

estructura económica y social sino que también facilitan el intercambio de ideas, la participación de la ciudadanía y la transparencia en la toma de decisiones colectivas.

El análisis que se expone sobre estas experiencias a lo largo de la presente publicación sugiere que una estrategia exitosa de desarrollo local debe ser integral, esto es, debe actuar sobre todos los determinantes y, a la vez, enfocarse desde el territorio. Por ello, los gobiernos subnacionales desempeñan un papel primordial en su diseño y gestión. Dicho papel no está necesariamente limitado por las potestades formales en materia de gasto, impuestos y regulación que el régimen de descentralización haya determinado, aunque por supuesto puede condicionar algunos de sus resultados. En este sentido, la gestión del desarrollo local involucra, por un lado, promover la realización de un diagnóstico cuantitativo y cualitativo sobre las potencialidades presentes y futuras de una localidad o región. En ese diagnóstico, deben analizarse las oportunidades y amenazas que surgen del contexto exterior nacional e internacional. Un segundo paso es hacer tomar conciencia de esas oportunidades y amenazas por parte de los actores tanto públicos como privados que actúan sobre el territorio (incluidos los niveles superiores de gobierno). En tercer lugar, deben consensuarse objetivos, acciones e iniciativas de política, los cuales deben reflejarse en planes estratégicos a mediano y largo plazo. Finalmente, deben ejecutarse y desarrollarse las iniciativas y evaluarse sus resultados. Como puede apreciarse, todo este proceso de gerenciamiento del desarrollo local demanda un fuerte liderazgo y capacidad de interacción entre distintos miembros de la comunidad.

El propósito de este capítulo es motivar el análisis que se desarrolla a lo largo de todo el libro, y resumir sus principales mensajes y conclusiones. En función de ello, en primer lugar, se documentará la evidencia sobre la magnitud y dinámica de las disparidades en el nivel de desarrollo económico al interior de los países. Estas disparidades pueden referirse a los niveles de producción e ingreso per cápita entre regiones y localidades. No obstante ello, como se mencionó anteriormente, las diferencias en los indicadores de calidad de vida entre localidades es lo que realmente importa desde el punto de vista del bienestar de la población. Existe abundante evidencia empírica que muestra que la

calidad de vida no solo depende de los niveles de ingresos de los hogares (BID, 2008b). Otras variables, asociadas con el acceso a ciertos servicios básicos de salud, educación y características del medio físico y cultural donde los hogares viven y desarrollan sus actividades (p.e., seguridad) son también muy relevantes.

En segundo lugar, se discutirá un marco conceptual sencillo que permitirá identificar los posibles factores que determinan la evolución de los diferenciales de ingresos y calidad de vida al interior de los países, con el fin de entender los determinantes de las fuentes de desarrollo local y las políticas que lo promuevan. Como se verá, dicho marco conceptual enfatiza que las diferencias en los patrones de desarrollo local se ven principalmente explicadas por las complejas interacciones entre tres determinantes fundamentales: economías de aglomeración y especialización; migraciones y capital humano; e instituciones. Dentro de este último determinante, se destaca el concepto de las “instituciones blandas o informales”, referidas a las formas de interacción de los actores económicos, las redes que estos forman, los factores culturales, la actitud hacia el riesgo, la capacidad gerencial y emprendedora, el liderazgo local, entre otros elementos, que desde lo local pueden influir en las decisiones de localización de las empresas, en las decisiones de migración de la fuerza laboral, y en la capacidad de la comunidad de adaptarse a los cambios en el entorno.

Este análisis introductorio de los factores que determinan el desarrollo local sirve como motivación para el resto del libro. En este sentido, en la primera parte (capítulos 2 al 5) se analizan con mayor detalle cada uno de estos factores y se aporta evidencia al respecto para América Latina. Por otro lado, en la segunda parte (capítulos 6 al 8) se estudian las implicaciones desde el punto de vista de las iniciativas tendientes a mejorar el desarrollo productivo y la calidad de vida de las regiones y localidades, y el papel que en ellas juegan (diseño, implementación, entre otros) los gobiernos y actores privados de las ciudades y departamentos.

El resto del capítulo está organizado de la siguiente forma: en la segunda sección se presenta evidencia sobre la magnitud y dinámica de las disparidades en el ingreso per cápita y otros indicadores de bienes-

tar a nivel subnacional de varios países de América Latina. Esto abre la discusión para que en la tercera sección se presente formalmente un marco conceptual que se centra en tres grandes pilares: las economías de aglomeración y especialización, el capital humano, y las instituciones. Por último, en la cuarta sección se describe la estructura del resto del libro y se resumen las principales conclusiones de los distintos capítulos.

## **Evidencia sobre las disparidades en la producción, ingreso y calidad de vida en los territorios subnacionales**

¿En qué medida el proceso de desarrollo de América Latina en las últimas décadas estuvo marcado por el surgimiento de significativas disparidades territoriales en los niveles de actividad económica y bienestar? Esta sección busca responder a esta pregunta y, de esta forma, motivar el análisis que luego se hace de los posibles determinantes.

### **Disparidades en la producción e ingreso a nivel subnacional**

Es un hecho documentado empíricamente que el crecimiento del ingreso per cápita de los países está acompañado por un proceso de concentración de la actividad económica en el territorio (Banco Mundial, 2009; CEPAL, 2009). De hecho, una de las primeras etapas en el proceso de desarrollo es la migración desde las zonas rurales hacia las ciudades, lo que implica un creciente grado de urbanización de las economías. En América Latina, este proceso de urbanización ya se ha consolidado en una serie de países y, a su vez, muestra una fuerte concentración de la población en unas pocas ciudades (ver Cuadro 1.1, p. 18). En este sentido, en la mayoría de las naciones con alto grado de urbanización, la ciudad más importante tiene una participación cercana o superior al 30% del total de la población urbana.

Este patrón de concentración de la población en unas pocas regiones está evidentemente correlacionado con la concentración que allí se observa en la generación de empleos y la actividad económica. La Figura 1.1 (ver p. 19) muestra mapas con la participación en el PIB (a mayor sombreado mayor participación) y en la población total (a mayor tamaño del círculo mayor participación en la pobla-

Cuadro 1.1 Concentración urbana en países seleccionados de América Latina (1990 y 2006)

Países	Población urbana (millones)		Población urbana / población total (porcentaje)		Población en la ciudad más grande a/	
	1990	2006	1990	2006	1990	2005
Argentina	28,3	35,3	87,0	90,0	37,0	36,0
Bolivia	3,7	6,0	56,0	65,0	29,0	26,0
Brasil	111,8	160,3	75,0	85,0	13,0	12,0
Chile	11,0	14,4	83,0	88,0	42,0	40,0
Colombia	24,0	33,3	69,0	73,0	20,0	24,0
Costa Rica	1,6	2,7	21,0	62,0	47,0	46,0
Ecuador	5,7	8,4	55,0	63,0	28,0	29,0
El Salvador	2,5	4,1	49,0	60,0	39,0	38,0
Guatemala	3,7	6,2	41,0	48,0	22,0	16,0
Haití	2,1	3,7	30,0	39,0	54,0	59,0
Honduras	2,0	3,3	40,0	47,0	29,0	29,0
Jamaica	1,2	1,4	49,0	53,0	n.d.	n.d.
México	60,3	79,5	73,0	76,0	25,0	25,0
Nicaragua	2,2	3,3	53,0	59,0	33,0	36,0
Panamá	1,3	2,4	54,0	72,0	65,0	53,0
Paraguay	2,1	3,6	49,0	59,0	45,0	54,0
Perú	15,0	20,1	69,0	73,0	39,0	36,0
Trinidad y Tobago	0,1	0,2	9,0	13,0	100,0	100,0
Uruguay	2,8	3,1	89,0	92,0	46,0	42,0
Venezuela, RB	16,6	25,3	84,0	94,0	17,0	12,0

a/ Porcentaje del total de la población urbana.

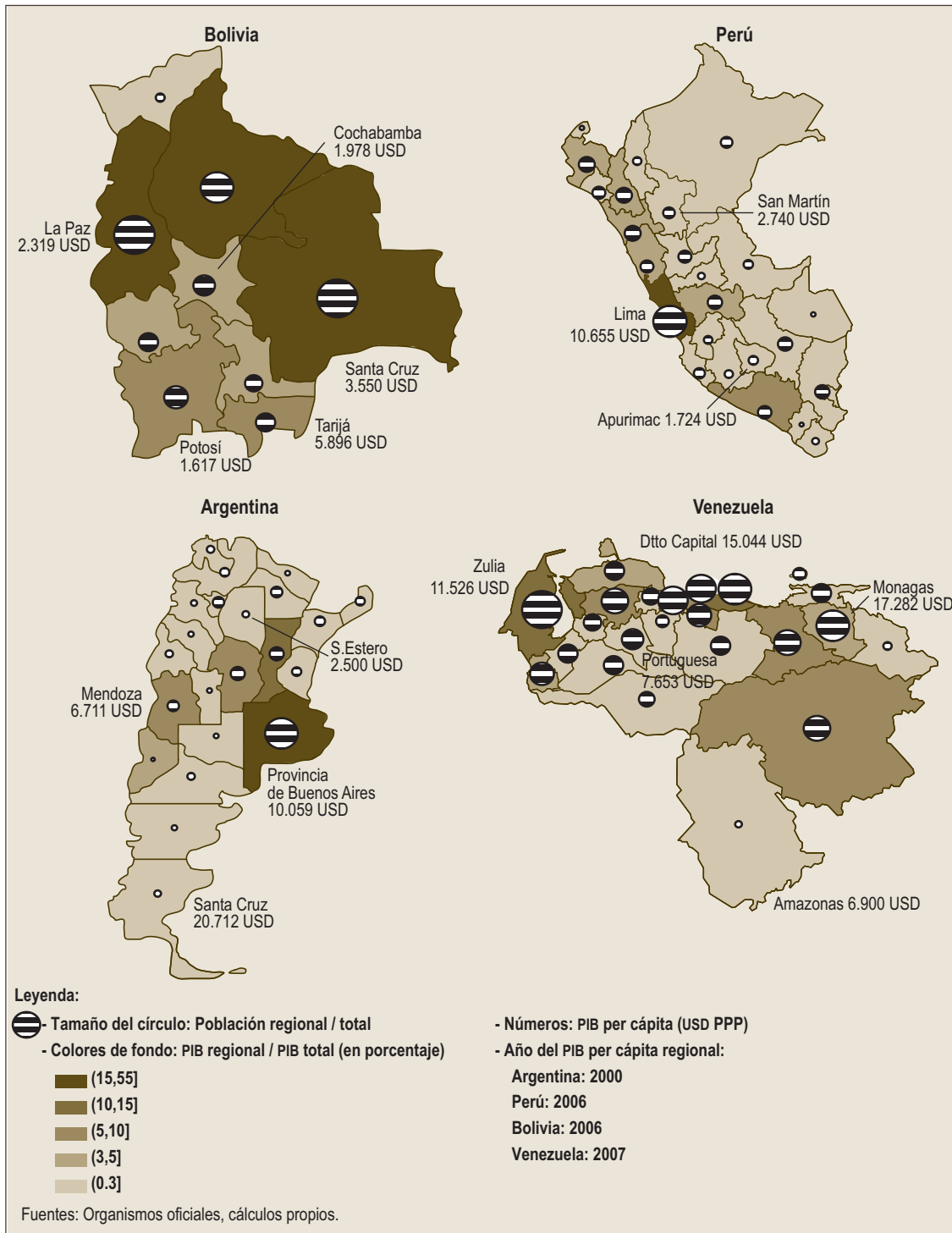
Fuente: Banco Mundial (2009b).

ción total) por regiones (estados o provincias) en ocho países seleccionados de América Latina<sup>1</sup>. Claramente, la geografía económica de estas naciones no muestra mucha homogeneidad territorial. En el mismo país conviven áreas escasamente pobladas y con una participación muy pequeña en la riqueza total con regiones donde se producen valores superiores al 40% de los bienes y servicios de toda la economía, y donde se concentra entre un tercio y la mitad de los habitantes del país. Ese es el caso, por ejemplo, de la provincia de Buenos Aires en Argentina con 43% del PIB nacional y 41% de la población, o también de la Región Metropolitana de Santiago en Chile con el 46% y 41% del PIB y la población, respectivamente. Algo similar ocurre en Perú, donde la región de Lima tiene participaciones del 50% en la producción de bienes y servicios, y 30% en el total de habitantes.

Como se observa en la Figura 1.1, existe cierto grado de correlación espacial en estos indicadores de concentración; por ejemplo, en el caso de Brasil y Perú la concentración de la actividad económica y la población ocurre, respectivamente, en la franja costera del Atlántico y el Pacífico. En Colombia, ello se da en los departamentos de Cundinamarca, Antioquia y otros lindantes con este en el centro y norte del país. Esto sugiere que existen factores geográficos (clima, características geológicas y del suelo, acceso a vías navegables, entre otros) que explican la mayor o menor suerte de los territorios en términos de su desarrollo relativo. De todas formas, también es claro que, a igualdad de estas condiciones exógenas, ciertos territorios muestran mucho mayor desarrollo que otros, lo que sugiere que el accionar de otros factores de tipo endógeno (capital humano,

1 En el anexo de este capítulo se presentan los cuadros con la información detallada por país y entidad territorial.





Continúa

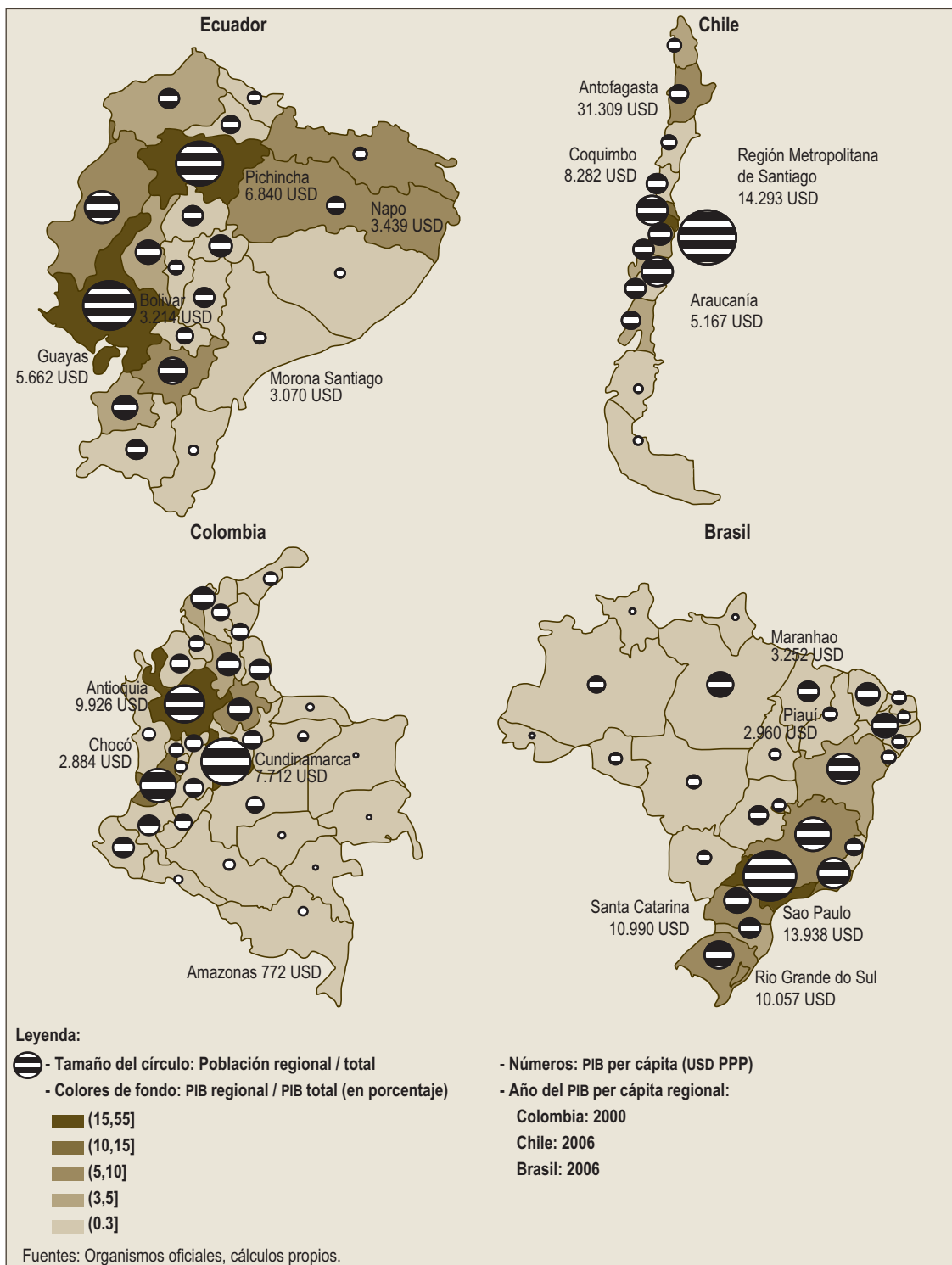
instituciones, entre otros) es también muy relevante para explicar el desarrollo subnacional.

Resulta interesante analizar si estas disparidades en el tamaño económico de las regiones y localidades está correlacionado con indicadores de ingreso y

bienestar de las poblaciones que se localizan en las distintas regiones. La Figura 1.1 muestra también el valor del PIB per cápita regional (en dólares corregidos por la paridad del poder de compra) para algunas de las entidades territoriales en los distintos países. Se observan fuertes diferencias; por ejem-

Continuación

**Figura 1.1**  
Disparidades regionales en el tamaño de las economías subnacionales de países seleccionados de América Latina



plo, en el caso de Argentina el PIB per cápita promedio correspondiente a la provincia de Buenos Aires (alrededor de 10.000 dólares en el año 2000) es cuatro veces superior al de Santiago del Estero (2.500 dólares en el mismo año), una de las provincias más pobres ubicada en el noroeste del país. La

misma relación se da en Brasil entre los estados de Sao Paulo (aproximadamente 13.700 dólares en 2005) y Maranhao (3.200 dólares), este último localizado en el noreste brasilero. En Perú, la región de Lima (aproximadamente 10.600 dólares en 2005), en la costa del Pacífico, tiene un PIB per cápita más

de cinco veces superior que Apurímac (aproximadamente 1.700 dólares) al sur del país en la zona de la sierra<sup>2</sup>.

Un tema que ha concitado la atención de los investigadores que se ocupan de los aspectos regionales del desarrollo es si estas diferencias en los niveles de producto per cápita se han reducido o magnificado en el tiempo. Este debate no arroja resultados definitivos y, como se verá más adelante, la evidencia varía según el país y también en función del tipo de indicador utilizado para medir la evolución de la desigualdad territorial. Una hipótesis muy analizada es indagar si ha habido o no un proceso de convergencia por el cual las regiones que inicialmente son las más pobres han crecido a una tasa más elevada que las más ricas<sup>3</sup>. Este proceso se vería facilitado por la libre y alta movilidad de capitales y otros factores productivos al interior de los países junto con el hecho de que las regiones comparten, en principio, el mismo marco institucional y de políticas. Como se verá más adelante, este tipo de convergencia es un resultado consistente con el enfoque neoclásico de crecimiento donde los retornos decrecientes en el capital aseguran que en las regiones más pobres los incentivos a invertir serán mayores que en las

regiones más ricas. El Gráfico 1.1 (ver p. 22) investiga esta hipótesis de una forma muy sencilla, graficando la relación para seis países seleccionados entre tasas de crecimiento regional (provincia, estado o departamento) y nivel de PIB per cápita en el año inicial. La conclusión que surge es que en algunas economías (Colombia, Brasil y Chile) existiría evidencia de que se ha dado un proceso moderado de convergencia (“tipo beta”) mientras que para otros (Argentina, Bolivia y Perú) esa evidencia es más difícil de encontrar<sup>4,5</sup>. Como se analizará en más detalle en la tercera sección, estos resultados pueden explicarse por el hecho de que las regiones pobres son deficientes en la dotación de otros factores complementarios al capital físico (capital humano, infraestructura pública, entre otros) o, alternativamente, porque la presencia de economías de escala y de aglomeración generan rendimientos crecientes en el capital físico, lo que lleva a un proceso de concentración de la producción en las regiones avanzadas. En cualquier caso, esto también sugiere que los gobiernos subnacionales podrían tener un papel preponderante en el fortalecimiento de estos aspectos vinculados a la dotación de estos otros factores complementarios de la inversión productiva privada (incluido el fomento de *clusters* para el aprovechamiento de las economías

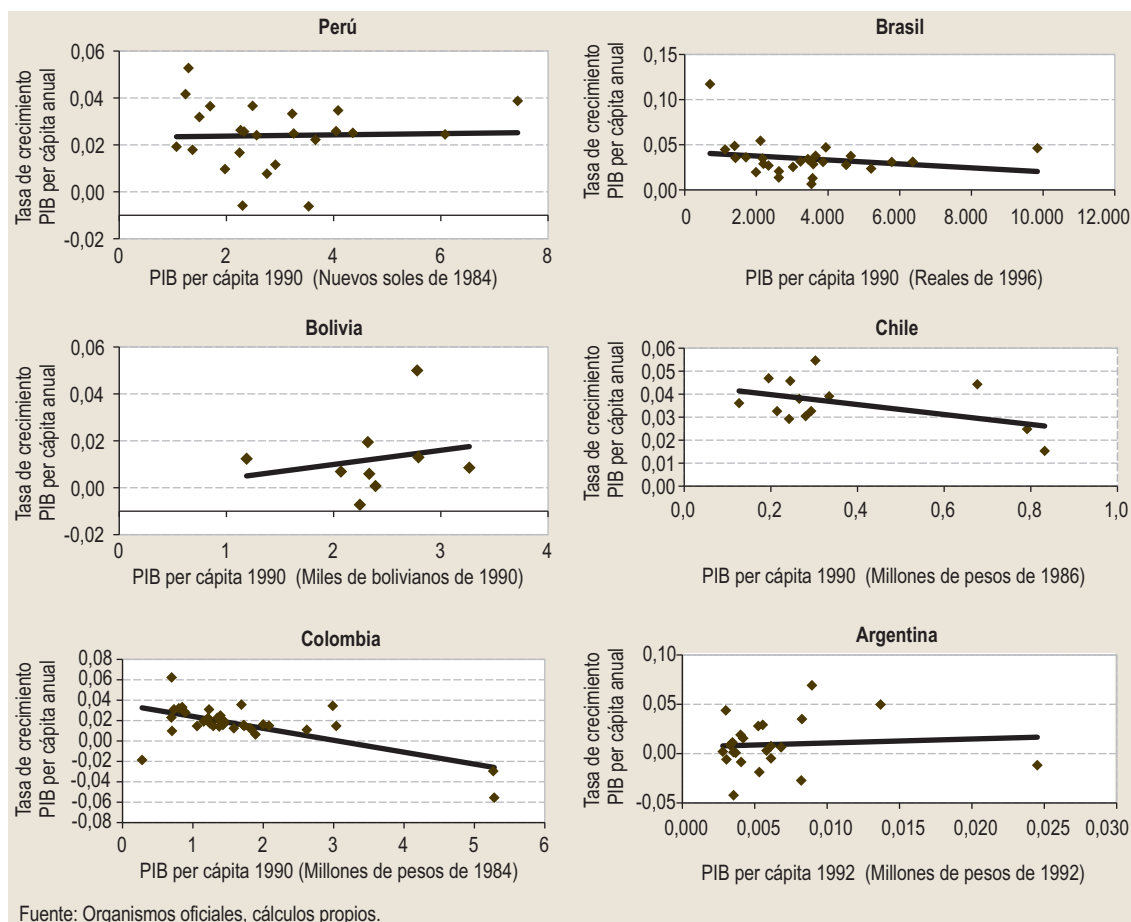
2 Utilizando información micro (encuestas de hogares y censos), Acemoglu y Dell (2009b) también muestran que existen fuertes disparidades en los niveles de ingresos entre regiones al interior de los países en el continente americano. Los autores encuentran que, en promedio, las diferencias entre municipios representan el doble que las existentes entre países del continente cuando se excluye a Estados Unidos. Un segundo resultado que motiva el papel que cumplen tanto el capital humano como los factores institucionales en las disparidades regionales es que aproximadamente la mitad de las diferencias estimadas en el ingreso entre localidades (y entre países) se puede justificar debido a diferencias observadas en el capital humano (educación) entre las regiones. La otra mitad se debe a factores residuales entre los que la institucionalidad y las políticas públicas locales (provisión de bienes públicos, entre otros) podrían desempeñar una función importante.

3 Este tipo de análisis de convergencia se denomina en la literatura convergencia tipo beta (Barro y Sala-i-Martin, 1999). Existen otras formas alternativas de evaluar la dinámica de las disparidades en los ingresos o PIB per cápita regionales. Dos indicadores también comúnmente utilizados son los índices de Theil y Gini. Debe tenerse en claro que en función de la metodología o índice utilizado los resultados, en cuanto a si los niveles de dispersión o desigualdad se reducen o aumentan, pueden cambiar (ver nota 4). La diferencia en los resultados se debe a que mientras que la metodología de “convergencia tipo beta” básicamente compara las tasas promedio de crecimiento entre regiones, los otros indicadores utilizan mucha más información de la distribución del PIB per cápita de las regiones para evaluar la dinámica de la desigualdad.

4 Como se mencionó en la nota previa, los resultados pueden cambiar en función de qué indicador se utilice para evaluar la dinámica de la desigualdad. Por ejemplo, mientras que en el Gráfico 1.1 la relación entre el crecimiento y el ingreso inicial sugiere que hay evidencia de un cierto proceso de convergencia en el caso de Brasil y Chile, el indicador de Theil y Gini (que no se muestran) sugiere un aumento en la dispersión. Por otro lado, en Perú según el Gráfico 1.1 no habría evidencia de convergencia mientras que los cálculos de Gini y Theil sugieren una reducción en la desigualdad en el PIB per cápita entre departamentos.

5 Existen numerosos trabajos que han estudiado el comportamiento de los ingresos y de los PIB regionales en América Latina. Por ejemplo, Blyde (2005) muestra que en los países del Mercosur, excepto en el caso de Brasil, las disparidades han aumentado. Pineda (2005) muestra cierta disminución en las disparidades al interior de los países andinos. Barón y Meisel (2003) encuentran que las disparidades a nivel departamental aumentaron en el período 1990-2000 en Colombia, mientras que en el caso de Chile, Anríquez y Fuentes (2001) encuentran evidencia de una fuerte convergencia de ingreso para las regiones al interior de este país entre 1960 y 1992; evidencia similar arroja un estudio de la OECD (OECD, 2009). Finalmente, en el caso de México, Esquivel (1999) encuentra que el proceso de convergencia en el PIB estadual se ha vuelto mucho más lento en las últimas dos décadas, confirmando que el proceso de integración con EEUU a través del TLC no ha permitido reducir las disparidades regionales en dicho país.

**Gráfico 1.1**  
**Convergencia del PIB**  
**per cápita regional**  
**a precios constantes**  
**para países selecciona-**  
**dos de América Latina**  
**(1990-2006)**



de aglomeración) a fin de hacer más atractivos sus territorios para la localización de firmas e industrias.

### Disparidades de bienestar a nivel subnacional

Ahora bien, en el debate acerca del desarrollo regional y local, ha habido un cambio de enfoque hacia una preocupación más general por cuestiones relacionadas con la calidad de vida. Las medidas tradicionales de crecimiento ofrecen un indicador parcial o quizás intermedio del desarrollo. Para una mejor perspectiva del desarrollo, hacen falta nuevas métricas que se enfoquen más ampliamente en la calidad de vida, en vez de enfocarse solo en el empleo y el ingreso. En este sentido, actualmente se reconoce que el bienestar es un concepto multidimensional y que su medición basada únicamente en el ingreso no logra capturar muchos de los factores relevantes (BID, 2008b). En consecuencia, a la hora de evaluar las disparidades regionales, es impor-

tante considerar otro tipo de variables aparte del producto per cápita.

En el Cuadro 1.2 se muestran, para los dos últimos años censales de los países antes considerados, tres indicadores que pueden utilizarse para medir la calidad de vida asociada con el acceso a ciertos servicios básicos de salud y educación, a saber, la esperanza de vida, la tasa de analfabetismo y la tasa de mortalidad infantil. Como puede apreciarse, a nivel nacional, todos los indicadores experimentaron mejoras.

No obstante el avance a nivel del promedio nacional, interesa también evaluar las disparidades en el comportamiento de estos indicadores a nivel subnacional. La Figura 1.2 (ver p. 24) mapea los valores territoriales (por provincia, estado o departamento) de estas variables para seis de los ocho países anteriormente considerados<sup>6</sup>. Si bien la primera impre-

6 No se incluyó Ecuador por falta de acceso a la data regional sobre indicadores de bienestar. En el caso de la República Bolivariana de Venezuela, no se pudo acceder a la información de mortalidad infantil. Ver detalle de los valores para cada variable por entidad territorial y por país en los cuadros que se presentan en el Anexo A (Ver p. 228).

**Cuadro 1.2 Media nacional de indicadores de bienestar según censos para países seleccionados de América Latina**

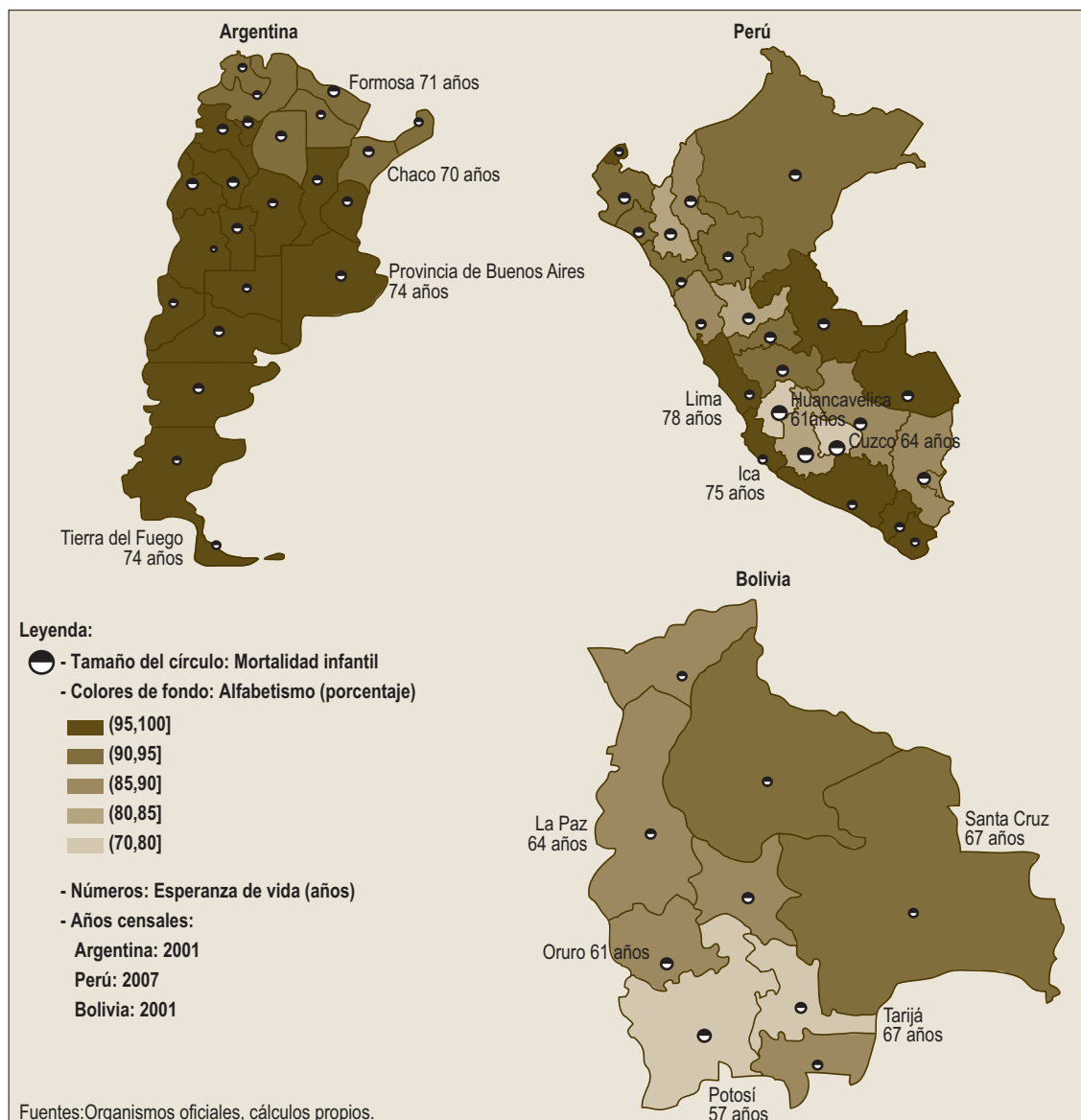
País	Variable	Media nacional	
		Años censales	
Argentina		<b>1991</b>	<b>2001</b>
	Esperanza de vida (años)	71,9	73,8
	Tasa de analfabetismo (porcentaje)	3,9	2,8
	Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	24,7	16,3
Bolivia		<b>1992</b>	<b>2001</b>
	Esperanza de vida (años)	59,3	61,4
	Tasa de analfabetismo (porcentaje)	20,1	13,3
	Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	75,0	66,0
Brasil		<b>1997</b>	<b>2005</b>
	Esperanza de vida (años)	69,5	72,2
	Tasa de analfabetismo (porcentaje)	15,0	11,3
	Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	35,2	21,2
Chile		<b>1992</b>	<b>2003</b>
	Esperanza de vida (años)	74,3	77,7
	Tasa de analfabetismo (porcentaje)	6,0	4,2
	Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	14,1	8,0
Colombia		<b>1991</b>	<b>2001</b>
	Esperanza de vida (años)	69,3	72,6
	Tasa de analfabetismo (porcentaje)	13,5	7,6
	Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	32,5	24,4
Ecuador		<b>1990</b>	<b>2001</b>
	Esperanza de vida (años)	68,9	73,8
	Tasa de analfabetismo (porcentaje)	11,7	9,0
	Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	50,0	27,0
Perú		<b>1993</b>	<b>2007</b>
	Esperanza de vida (años)	68,3	71,2
	Tasa de analfabetismo (porcentaje)	12,8	7,1
	Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	45,0	32,0
Venezuela, RB		<b>1990</b>	<b>2001</b>
	Esperanza de vida (años)	71,2	72,5
	Tasa de analfabetismo (porcentaje)	9,1	6,4
	Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)	25,8	17,6

Fuente: organismos oficiales, cálculos propios.

sión que surge es que habría un poco más de homogeneidad en la distribución espacial de estos indicadores (en comparación con el indicador de concentración económica y de PIB per cápita de la Figura 1.1), cuando se hacen algunas comparaciones puntuales aparecen contrastes importantes. Por ejemplo, en el estado de Alagoas en el noreste de Brasil, casi un tercio de la población (30,4%) es analfabeta según el censo de 2005, mientras que

solo el 5% lo es en el sur del país, en el estado de Santa Catarina. Por otro lado, en Maranhao la tasa de mortalidad infantil (85 por cada 1.000) es cuatro veces superior comparada con aquella de Sao Paulo (20 por cada 1.000). En el caso de Bolivia, la esperanza de vida en Potosí es casi diez años menor que en los estados de Santa Cruz o Tarija. La Figura 1.2 muestra que este tipo de disparidades se manifiestan también en otros países.

**Figura 1.2**  
Distribución espacial de los indicadores de bienestar de países seleccionados de América Latina



Continúa

La información antes descrita parece sugerir que existe cierta correlación entre las disparidades observadas en la variable de ingreso o PIB per cápita regional y las variables de calidad de vida. El Cuadro 1.3 muestra los coeficientes de correlación calculados para cada país, utilizando las observaciones de las entidades subnacionales<sup>7</sup>. Resulta interesante ver que casi todas estas correlaciones son significativas al 5% y el signo sugiere que los estados con mayor ingreso son también los que tienden a tener mejores indicadores de bienestar (menor analfabetismo y mortalidad infantil así como mayor esperanza de vida).

Esta evidencia resulta preocupante puesto que si las disparidades observadas en el nivel de PIB per cápita y actividad económica por región se reproducen en los indicadores de bienestar y de acceso a servicios básicos, luego el lugar o región de nacimiento de una persona podría condicionar, en forma persistente, su nivel de vida futura. En este sentido, podría ocurrir, por ejemplo, que las personas nacidas en regiones pobres enfrentarían dificultades en acceder a mejores trabajos o niveles superiores de educación (acceso a la universidad), aun migrando a otros estados o localidades más desarrolladas, por

7 Para el cálculo de las correlaciones se utilizaron los dos últimos años censales de cada país.

Continuación

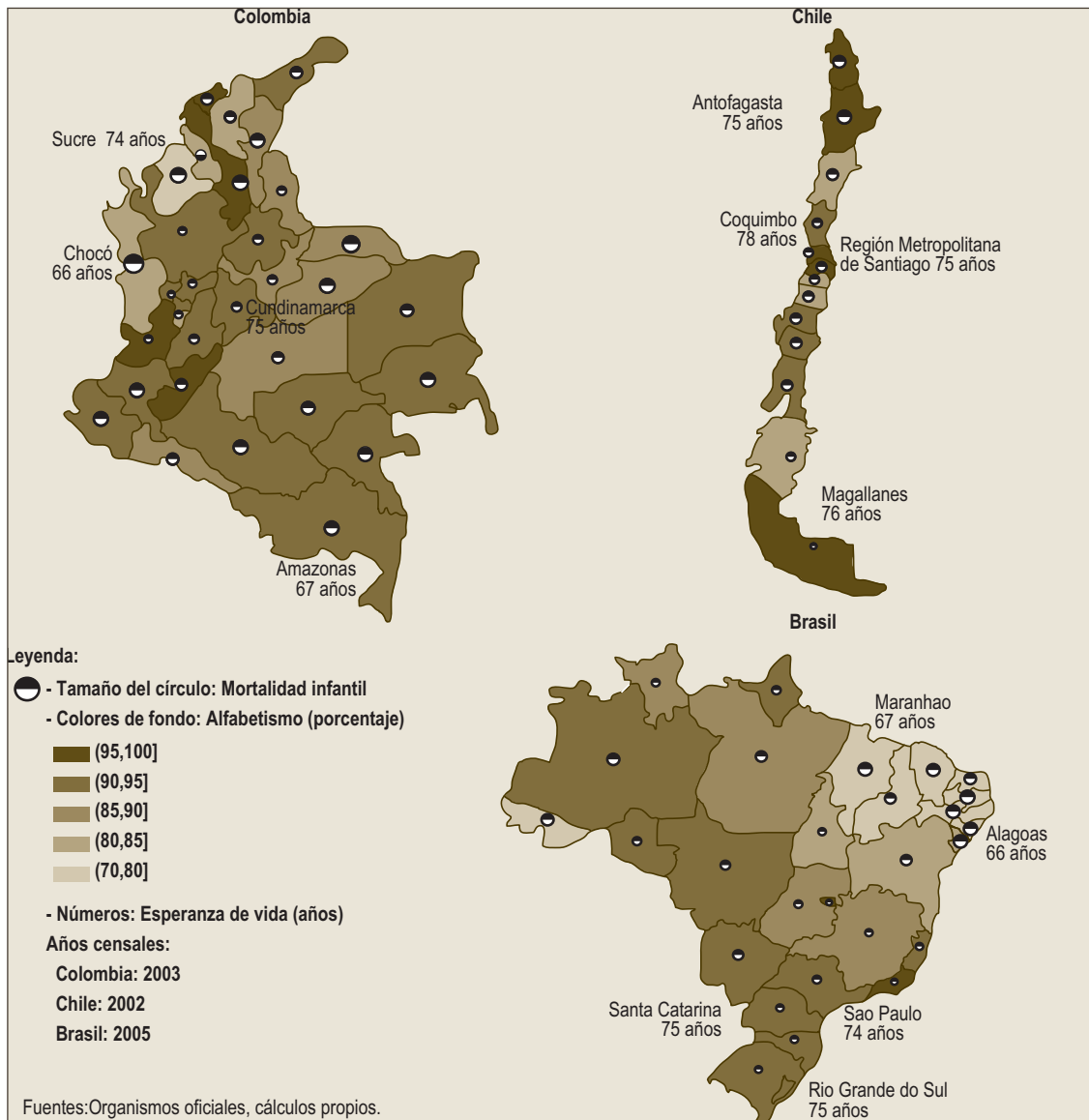


Figura 1.2  
 Distribución espacial  
 de los indicadores de  
 bienestar de países  
 seleccionados de  
 América Latina

Cuadro 1.3 Correlación del PIB per cápita y variables de desarrollo para países seleccionados de América Latina

País	Analfabetismo PIB per cápita	Mortalidad infantil PIB per cápita	Esperanza de vida PIB per cápita
Argentina	-0,5488*	-0,4497*	0,1770
Bolivia	-0,7005*	-0,6161*	0,6425*
Brasil	-0,7058*	-0,5930*	0,7092*
Chile	-0,6267*	-0,3537	-0,2700
Colombia	-0,7238*	-0,1811	0,2263
Perú	-0,5617*	-0,6091*	0,6362*

\*Indica que la correlación es significativa al 5%.  
 Fuente: información censal, cálculos propios.



el simple hecho de haber recibido una educación deficiente en su estado de origen<sup>8</sup>.

La evidencia previa sugiere que existen importantes disparidades en los niveles de calidad de vida y bienestar entre entidades territoriales. Un aspecto que podría ser interesante evaluar es si existe algún indicio de que estas diferencias tienden a reducirse en el tiempo, sugiriendo algún proceso de convergencia en el comportamiento de estas variables. Los Gráficos 1.2, 1.3 y 1.4 muestran la relación entre el cambio relativo (crecimiento con respecto al promedio nacional) en las variables de bienestar por región (en el eje vertical) y el nivel inicial (en el eje horizontal)<sup>9</sup>. Se describen los resultados para analfabetismo, mortalidad infantil y esperanza de vida. En todos los casos, un mayor valor del indicador de cambio relativo significa que el estado o provincia ha mejorado (hay menos analfabetismo y mortalidad infantil, y mayor esperanza de vida) respecto del promedio nacional. Como se observa, en la mayoría de los casos, las pendientes de las curvas sugieren que las regiones más pobres –que detentan los peores indicadores de calidad de vida inicial– son las que más han mejorado respecto de la reducción de la tasa de analfabetismo y de mortalidad infantil así como del aumento de aquel referido a la esperanza de vida.

Ahora bien, los resultados previos, que dan cuenta de un proceso de convergencia en las variables de bienestar básico, no necesariamente podrían trasladarse a otros indicadores de calidad de vida. En parte, las mejoras en el analfabetismo, la mortalidad infantil o aun la esperanza de vida reflejan el uso y difusión de tecnologías muy estandarizadas (p.e., campañas de vacunación en el caso de la mortalidad

infantil), donde el gobierno nacional puede jugar un papel muy decisivo en su promoción y aplicación. Esta estandarización no demanda mucha adaptación a la realidad local para que dichas tecnologías tengan el efecto deseado y logren un impacto satisfactorio.

Distinto podría ser el caso con otros servicios menos básicos donde la tecnología de producción requiere el uso de más insumos locales para mejorar la calidad y el acceso por parte de la población. Por ejemplo, en el caso de la educación secundaria, la mejora en la calidad puede requerir decisiones para adaptar una parte de los contenidos y programas a la realidad local, el entrenamiento de directivos de escuelas y profesores, y la construcción de edificios y establecimientos adecuados en función de la geografía y el clima de la entidad territorial. Estas acciones podrían no ser llevadas a cabo eficientemente por los gobiernos subnacionales en el caso de jurisdicciones y regiones pobres y con problemas de gestión. Al mismo tiempo, la intervención nacional no necesariamente es un buen sustituto dada la necesidad de adecuar estas políticas e inversiones a las demandas y características locales. En estas circunstancias, es de esperar que no se observe un proceso de convergencia en indicadores de calidad de los servicios públicos e indicadores de bienestar que tomen en cuenta el acceso a servicios cuya tecnología de producción sea más compleja (menos estandarizada) y que requieran un mayor uso de insumos y gestión local.

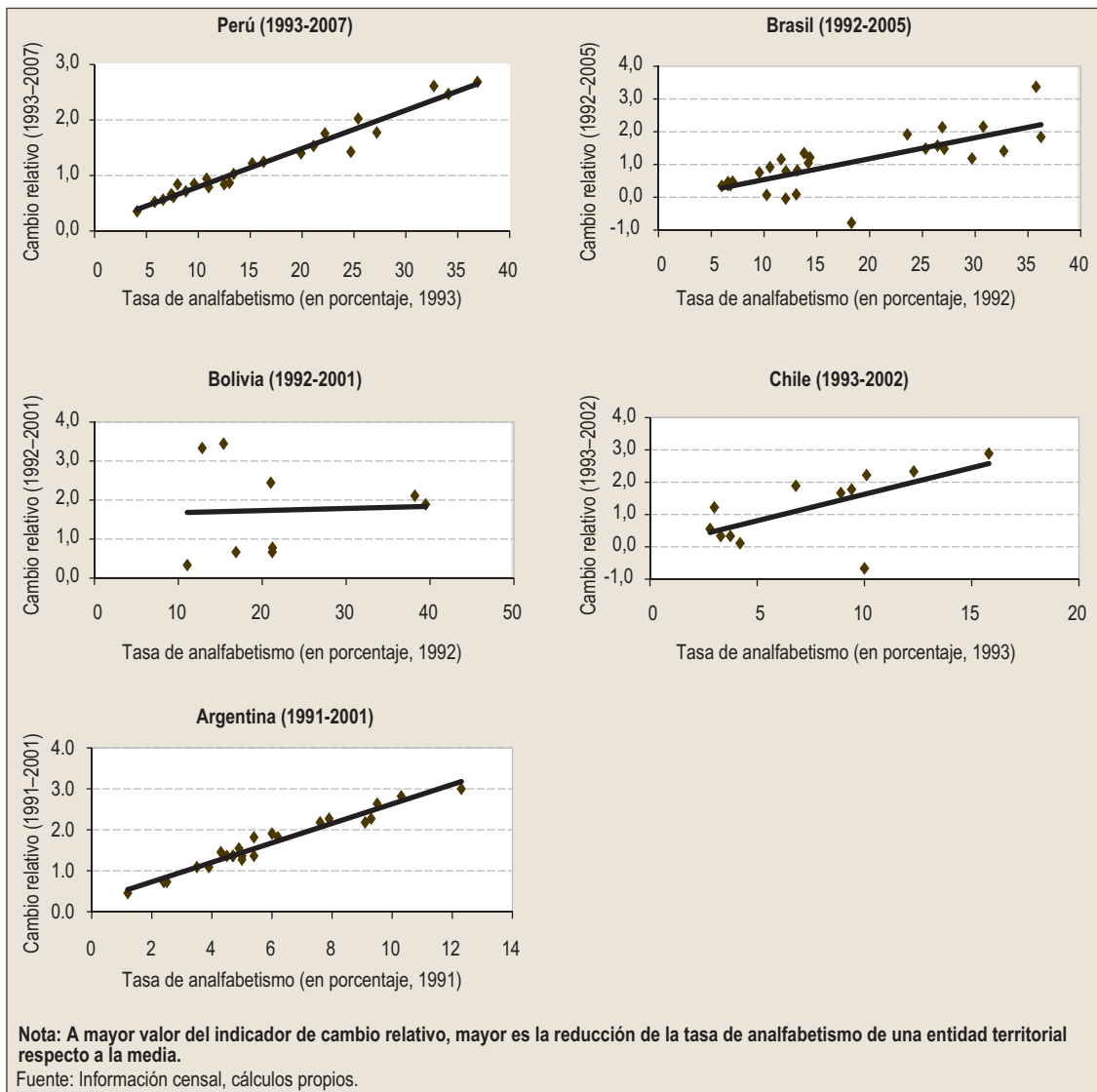
Los Gráficos 1.5 y 1.6 presentan evidencia consistente con esta hipótesis. El Gráfico 1.5 (ver p. 29) ilustra, para el caso de la República Bolivariana de Venezuela, la evolución de dos indicadores alternativos (coeficiente de variación y rango)<sup>10</sup> de las dife-

8 Los datos censales para varios países reflejan este tipo de fenómeno. Por ejemplo, para Argentina, Brasil y Colombia se observa que las personas nacidas en las provincias más pobres tienen, en promedio, mucho menos años de escolaridad que las correspondientes a estados más ricos (p.e., Santiago del Estero en Argentina con seis años de escolaridad versus diez años en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires u ocho años en la Provincia de Buenos Aires; Alagoa en Brasil con cuatro años promedio de escolaridad contra siete en Sao Paulo; cuatro años de escolaridad promedio en la Guajira, en Colombia, contra siete en Bogotá).

9 El indicador de cambio relativo se calculó utilizando la siguiente ecuación:  $dr(x_i) = (x_i^2 - x_i^1) / (\bar{x}^2 - \bar{x}^1)$  donde  $x$  es cualquiera de las variables en estudio,  $\bar{x}$  representa la media nacional, el subíndice  $i$  indica la entidad y el superíndice indica el año. El indicador, por lo tanto, mide el cambio de la variable en cada entidad con respecto al cambio en la media nacional. Si  $dr(x_i)$  es mayor (menor) que uno, en esa entidad la variable experimentó un cambio mayor (menor) al del país como un todo. Dado que todas las variables de desarrollo mejoraron a nivel nacional en todos los países, un coeficiente mayor que 1 indica que esa variable mejoró en ese estado más que en el resto del país. Los  $dr$  son medidas de tasas de crecimiento relativas, y reflejan cuánto de la mejora del estado puede atribuirse a un proceso de crecimiento que tiene una dinámica más específica a la región, independientemente del comportamiento agregado de la variable correspondiente.

10 El coeficiente de variación se define como el desvío estándar dividido por el valor promedio, mientras que el rango es la diferencia entre el valor máximo y mínimo.





**Gráfico 1.2**  
Convergencia regional  
en analfabetismo en  
países seleccionados  
de América Latina

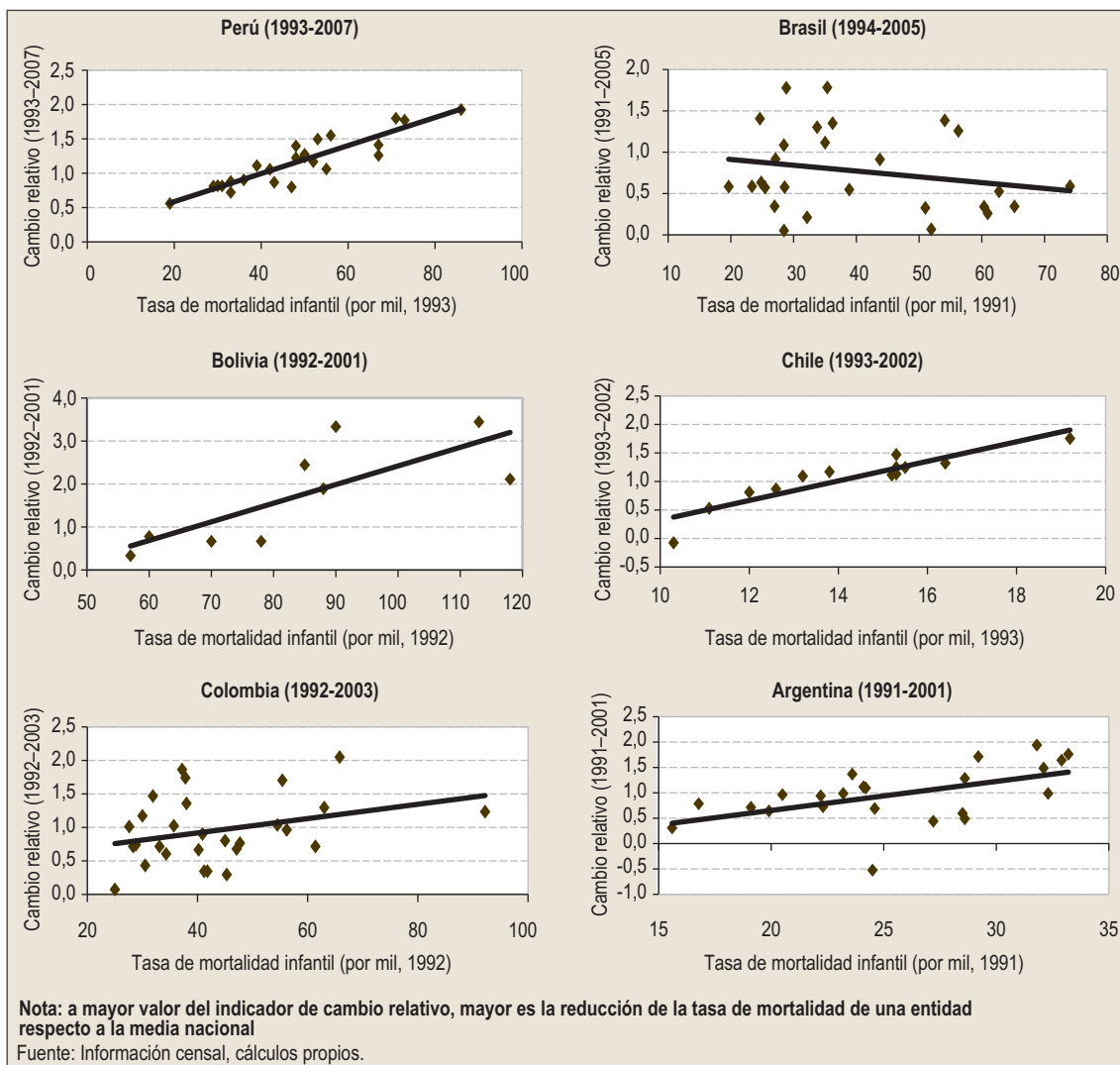
rencias en los promedios por estado del resultado de las pruebas estandarizadas de matemáticas que se toman a los estudiantes secundarios al final del ciclo y que sirven como parámetro para el acceso a la carrera universitaria<sup>11</sup>. Asumiendo que el resultado de este examen captura, en parte, la calidad educativa provista en cada jurisdicción subnacional, se puede concluir que las disparidades existentes no tienden a reducirse. Por el contrario, la evolu-

ción del coeficiente de variación muestra un aumento de más del 100% a lo largo de casi 20 años (Gráfico 1.5, p. 29). Tampoco hay evidencia de convergencia “tipo beta”; como se muestra en el Gráfico 1.6 (ver p. 30), los estados donde las calificaciones promedio por alumno eran más bajas inicialmente no muestran ninguna tendencia a mejorar en mayor proporción que aquellos inicialmente más destacados<sup>12</sup>.

11 En sentido estricto, los promedios de las calificaciones por estado se calculan como el promedio para cada estado de los residuos entre el valor actual y el valor estimado para cada alumno de una regresión donde la calificación por estudiante se relaciona con variables como la edad, el sexo, la educación de la familia del estudiante (padre y madre) y una *dummy* que controla por escuela pública y privada. De esta forma, el cálculo del promedio por entidad territorial no se vería influenciado por cambios en el tiempo en la composición y en el nivel socioeconómico de los estudiantes que acceden al nivel secundario o por modificaciones en la combinación entre escuela pública y privada que eligen los estudiantes dentro de cada jurisdicción.

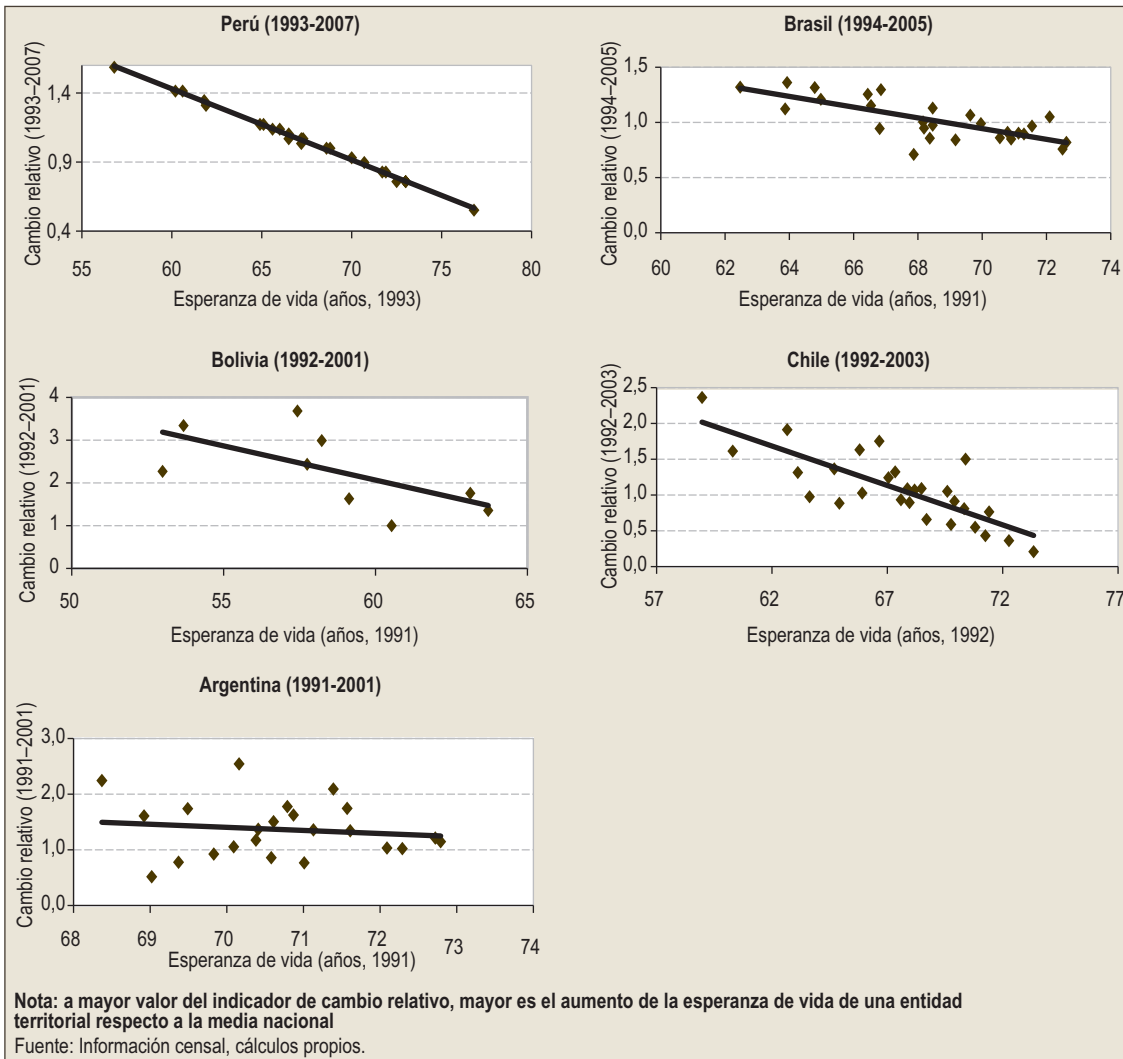
12 Evidencia similar a la descrita para la República Bolivariana de Venezuela se encuentra también para Argentina. En tal sentido, Galiani *et al.* (2008) muestran que existe un desempeño inferior en las pruebas estandarizadas a estudiantes secundarios en provincias con altos índices de pobreza y baja calidad de la gestión pública.

**Gráfico 1.3**  
**Convergencia regional**  
**en mortalidad infantil**  
**en países seleccionados**  
**de América Latina**

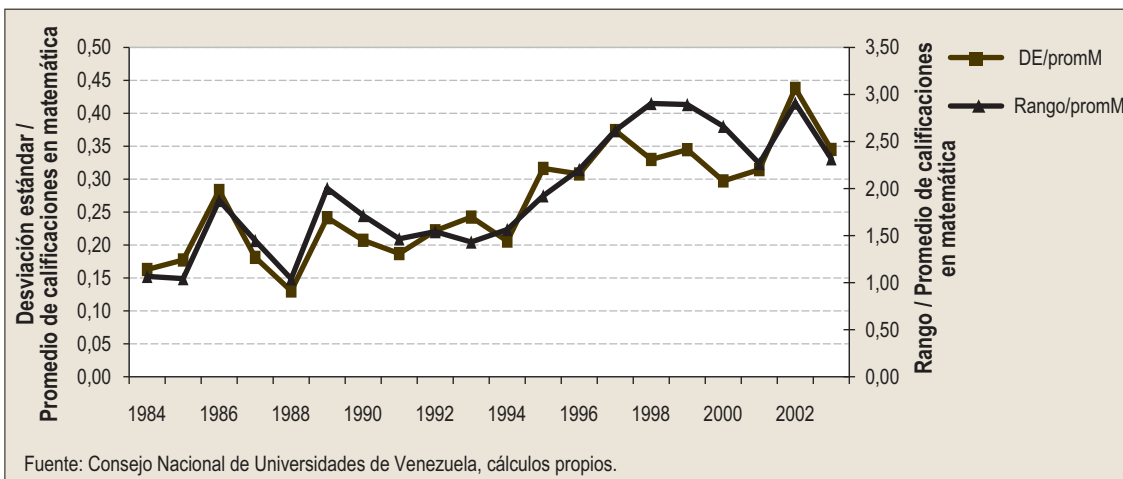


Del análisis de la evidencia presentada en esta sección se puede concluir que la existencia de disparidades en la actividad económica y en la generación de riqueza al interior de los países es un factor característico en América Latina. Estas diferencias se han traducido, en parte, en disparidades en los niveles de calidad de vida y bienestar básico (salud y educación) entre localidades. Pese a que algunas de estas disparidades en bienestar han tendido a reducirse en el tiempo, ello no siempre ocurre cuando se trata de servicios menos básicos (p.e., calidad de la educación secundaria) donde las tecnologías de producción son más complejas y requieren de insumos y gestión locales para mejorar el acceso y la calidad de los servicios. Esto vale no

solo para los servicios que afectan la calidad de vida de las familias en forma directa sino también para aquellos asociados con la actividad productiva (infraestructura, innovación, entre otros). Por ello, los gobiernos subnacionales podrían desempeñar un papel primordial en la promoción del desarrollo de las localidades y regiones. El reto es, sin embargo, analizar cuáles son los factores que determinan una buena gestión local que permita reducir los diferenciales de producción, ingresos y calidad de vida al interior de los países. Un esfuerzo inicial en la identificación de estos factores y su interacción se desarrollará a continuación. Esta discusión servirá para motivar la estructura del resto de este libro.

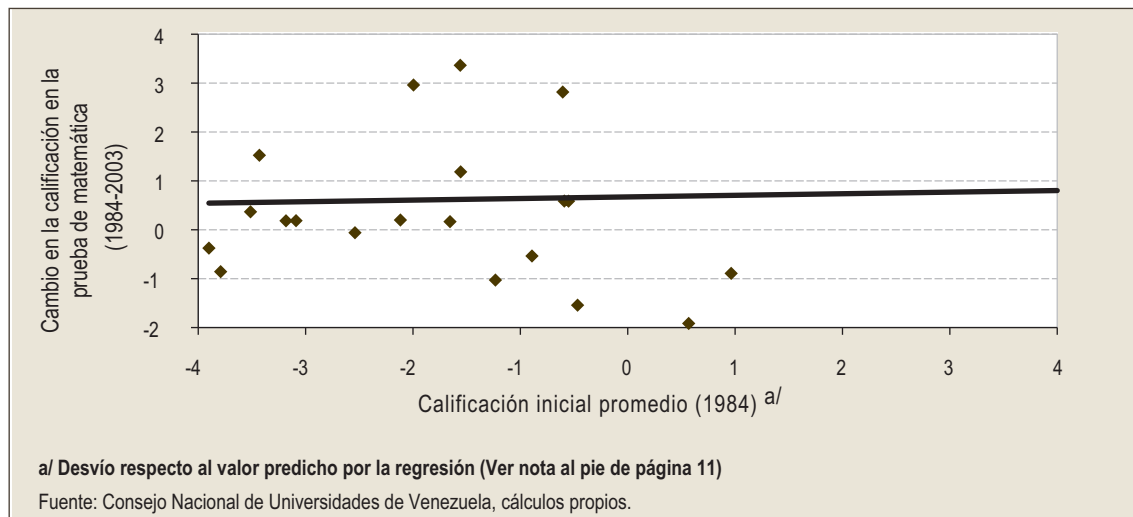


**Gráfico 1.4**  
 Convergencia regional en esperanza de vida en países seleccionados de América Latina



**Gráfico 1.5**  
 Evolución de las disparidades en las calificaciones promedio por estado en la prueba matemática (nivel secundario) en la República Bolivariana de Venezuela (1984-2003)

**Gráfico 1.6**  
**Convergencia**  
**en calidad educativa**  
**por estados**  
**de la República**  
**Bolivariana**  
**de Venezuela**



### Los principales determinantes del desarrollo regional y local: capital humano, economías de aglomeración e instituciones<sup>13</sup>

Un marco conceptual que intente capturar en forma sencilla los factores que explican las disparidades en los niveles de desarrollo subnacional debe comenzar por señalar posibles diferencias en las dotaciones de factores entre regiones y localidades, empezando por aquellos que están fijos en el territorio como la presencia de recursos naturales, el clima y otros accidentes geográficos que determinan el acceso y conectividad con otras regiones y localidades (p.e., cercanías de vías navegables). Si bien estos factores son muy relevantes en la determinación de la riqueza, no son variables que puedan acumularse vía decisiones de ahorro de las familias o de inversión de las firmas, o aun más, fomentarse a través de las políticas públicas. Ello reduce su centralidad a la hora de explicar las disparidades regionales, especialmente cuando el énfasis radica en las políticas que pueden ser impulsadas desde los niveles subnacionales de gobierno para promover el desarrollo local.

Esto conduce a considerar factores que puedan ser modificados a partir de decisiones propias de las comunidades (acumulados endógenamente) y que tengan una incidencia fundamental en el desarrollo de largo plazo. En este sentido, la teoría del crecimiento económico ha enfatizado el papel de la acumulación de conocimiento que permite que otros factores de producción (como el trabajo y el capital físico) sean cada vez más productivos. Una buena

parte de ese conocimiento se encuentra incorporado en la mano de obra que puede tener distintos niveles de educación y capacitación. Desde el punto de vista de una localidad o región, el capital humano puede acumularse gracias a políticas educativas o programas de entrenamiento de la mano de obra ya existente en el lugar, o también, a través de los flujos migratorios que son mucho más intensos al interior de los países y entre localidades que a nivel internacional. La acumulación de capital humano podría estar sujeta a ganancias por medio de efectos externos dado que el conocimiento se puede recombinar y reutilizar de muchas maneras diferentes; y ello tiende a tener un impacto positivo cada vez mayor sobre la productividad (Romer, 1990).

La aplicación del concepto de capital humano a las regiones, junto con la posibilidad de que existan externalidades, ha llevado a investigadores como Lucas (1988) a afirmar que la gente altamente calificada se concentra en regiones para estar cerca de otra gente altamente calificada, ya que ello aumenta su productividad. Este proceso de “derrame de conocimiento” que se produciría en el contexto urbano ha dado lugar a la noción de ‘ciudades creativas’ y ‘ciudades basadas en amenidades’ (Florida, 2002; Glaeser *et al.*, 2001). Lo interesante de este enfoque es que se trata de historias del desarrollo económico regional y local impulsado por el capital humano. En el marco de las ciudades creativas, la especialización surge por la atracción (aquí se ve el componente migratorio en la determinación del capital humano en una localidad) de los trabajado-

13 Esta sección está, en parte, basada en Storper (2009).

res creativos cuya característica principal es, generalmente, tener un alto nivel de educación.

Un segundo determinante del desarrollo regional y local está relacionado con las economías de aglomeración y especialización que están detrás de las decisiones de localización de las firmas. Estas decisiones de localización determinan flujos de inversión y acumulación de capital físico en las localidades, lo que expande la producción y el ingreso regional. Claramente, dada la alta movilidad (*ex ante*, es decir, antes de invertirse) del capital, estas inversiones no dependen de los ahorros o recursos disponibles en la región o localidad *per se*, sino de los flujos de inversión disponibles a nivel de todo el país, lo que incluye aquellos fondos provenientes de terceros países.

Ahora bien, cuando se quiere indagar sobre la dirección que, en el territorio, toman las decisiones de localización e inversión de las empresas, un primer enfoque muy tradicional (también llamado ‘neoclásico’) es suponer que existen retornos decrecientes en el capital, por lo que en regiones y localidades con una baja dotación de capital ya instalado el rendimiento de nuevas inversiones será más alto que en aquellas más desarrolladas; ello se debe al simple hecho de que en las primeras habrá más oportunidades de expandir la producción de ciertos productos al haber menos competencia y estar menos cubierta la demanda de ciertos productos y servicios. Como se ve, este tipo de razonamiento sugiere que debería producirse un proceso de convergencia entre regiones y localidades donde aquellas más atrasadas crecerían más rápido (más firmas se localizarían e invertirían) comparadas con aquellas inicialmente más desarrolladas. Como ha podido apreciarse anteriormente, esta no es precisamente la evidencia que se encuentra cuando se analiza el desarrollo regional subnacional para una muestra de países en América Latina. Todo lo contrario, se observa cierta tendencia a la concentración de la producción e ingreso en algunas regiones.

Para explicar este patrón de concentración espacial de la producción y el empleo así como la aparente falta de convergencia en los niveles de ingreso per cápita subnacionales, se requiere entonces levantar el supuesto neoclásico de rendimientos decrecientes en capital y, en cambio, postular que, dentro de cierto rango, puede haber beneficios de aglomeración o

concentración de la producción en el territorio. Esto es precisamente lo que postula el enfoque de la así llamada ‘nueva geografía económica’ (Krugman, 1991). Bajo este enfoque, la decisión de las firmas de concentrar su producción geográficamente y de localizarse junto a otras empresas del mismo sector o sectores relacionados se basa en la existencia de economías de escala (internas a la firma e internas a la industria), en la minimización de costo de transporte y de comercio al abastecer a varios mercados de distinto tamaño, y en las externalidades tecnológicas localizadas (Duranton y Puga, 2004; Rosenthal y Strange, 2001).

Como respuesta al aprovechamiento de las economías de escala y la minimización de costos de transporte, las empresas tienen incentivos a concentrar la producción en unas pocas locaciones cerca de otras firmas y/o centros de consumo. Si estas economías de aglomeración se dan mayormente al interior de las firmas y de la industria, la concentración de la actividad económica conlleva a una especialización productiva de las regiones en unos pocos sectores. Sin embargo, si también existen economías de aglomeración y externalidades intersectoriales, la concentración territorial podría ir acompañada de cierta diversificación de los patrones de producción. En cualquier caso, la concentración espacial de la producción está asociada con aumentos en la productividad y en los ingresos de los territorios en donde dicha producción se localiza.

Se puede apreciar, entonces, cómo esta lógica lleva a la conclusión inversa del enfoque neoclásico. Como consecuencia del aprovechamiento de economías o ganancias de aglomeración, las regiones que más inversiones reciben son aquellas que ya cuentan con cierto nivel mínimo de firmas instaladas y cierto nivel de producción e ingreso. Luego, además de debilitar el argumento de convergencia, este enfoque sugiere que el desarrollo de las regiones así como la localización y concentración de la producción pueden estar sujetos a un problema de coordinación entre las firmas (o de “equilibrios múltiples”) donde cualquier localización es tan buena como otra; el “único” requisito es que un buen número de firmas e inversiones decidan conjuntamente localizarse en el mismo territorio.

Finalmente, las instituciones son un tercer determinante del desarrollo económico local ya que no solo afectan la productividad *ex post* de los factores ya existentes y empleados en la producción de bienes y

servicios en una localidad, sino también los incentivos *ex ante* que determinan su acumulación (dinámica) y su localización (Rodrik *et al.*, 2004; Glaeser *et al.*, 2004; Acemoglu *et al.*, 2004). Se entiende por “instituciones” a una amplia gama de elementos que abarcan tanto el modo en que las reglas formales de las instituciones públicas afectan la actividad económica (regulaciones, impuestos, provisión de bienes públicos e infraestructura, entre otros) como otros mecanismos, muchas veces más informales, mediante los cuales las agencias gubernamentales y los grupos e individuos del sector privado obran recíprocamente para moldear las reglas y los recursos de la economía (North, 2005)<sup>14</sup>.

En el contexto local y regional, un aspecto clave de la estructura institucional formal es el grado de descentralización y el tamaño de las unidades territoriales que son responsables de decidir la política pública. Esto afecta la estructura de costos de proveer bienes públicos locales (servicios educativos, infraestructura, entre otros) pudiéndose dar una suerte de disyuntiva entre, por un lado, las ganancias debido a una mayor proximidad entre la gestión y los beneficiarios (mejor focalización a la necesidades locales y mayor control) y, por otro, los costos por desaprovechamiento de economías de escala y/o falta de capacidades.

Sin embargo, más allá de las reglas y políticas formales que determinan el grado de descentralización, existe evidencia sobre una institucionalidad más informal que determina el grado de participación de la sociedad en las decisiones públicas, la capacidad de cooperación público-privada así como la confianza y el liderazgo local que son cruciales para capturar las oportunidades que se presentan. Las ciudades exitosas se caracterizan por tener instituciones que permiten superar problemas como

el comportamiento rentístico de los grupos de interés o los comportamientos de competencia desleal. Rodrik (2007) muestra que los argumentos institucionalistas pueden ayudar a explicar por qué algunas regiones capturan ciertas actividades, y también por qué estas regiones logran mejores transiciones en sus procesos de desarrollo<sup>15</sup>. De hecho, existen ejemplos de casos en los que una actividad potencialmente lucrativa no es explotada por falta de un ambiente institucional adecuado que podría debilitar las actitudes hacia el riesgo, la capacidad emprendedora, las redes de actores y otras dimensiones “no transables” o “contextuales” de la acción colectiva en una región (Mokyr, 1990; North, 2005).

Ahora bien, es conveniente reconocer que existe una importante interacción e interdependencia entre los tres factores señalados previamente como determinantes del desarrollo regional (Storper, 2009). Por un lado, puede pensarse que el capital humano de una región depende, en principio, de la población localizada en esa región y su nivel de instrucción. Este nivel de instrucción, a su vez, se ve afectado por las políticas (cantidad y calidad) de entrenamiento de la mano de obra y de fomento al conocimiento y la innovación que se desarrollen localmente. Por ello, las instituciones que definen esas políticas afectan la acumulación de capital humano de esa región; pero también la misma aglomeración y especialización productiva pueden afectar el *stock* de capital humano de una determinada ciudad-región. En ese sentido, la estructura productiva de una localidad moldea los incentivos a la migración de la mano de obra y la acumulación de capacidades y de recursos humanos en dicha región. Al agruparse en una ciudad, muchas empresas con demandas de trabajo similares (pertenecientes a un mismo sector) pueden generar sinergias y acciones conjuntas en temas relativos a la capacita-

14 Acemoglu y Dell (2009b) sugieren que estos aspectos institucionales podrían explicar una parte considerable de las diferencias en el ingreso entre regiones (ver nota 2). Por otro lado, Dell (2008) y Acemoglu (2008) proveen evidencia más directa sobre distintos factores institucionales y el desarrollo de las regiones en países de América Latina. Dell (2008) analiza el caso de los regímenes laborales (“la mita”) en la época colonial en Perú y Bolivia, mientras que Acemoglu hace lo propio con el sistema político local en regiones de Colombia en el siglo XIX.

15 Un ejemplo clásico lo representa Silicon Valley, al sur de San Francisco, EEUU. A finales de la década de los cincuenta, cuando se consolidó la industria de los semiconductores en EEUU, había varias regiones con disponibilidad de factores para su producción. Como la industria era reciente, no se habían establecido las cadenas de producción ni los vínculos verticales y horizontales entre empresas, por lo que había una “ventana” de oportunidad para la región que podía ser aprovechada. Se ha argumentado que algunos agentes de la Universidad de Stanford fueron claves para el desarrollo del parque industrial de semiconductores en la región, y este “empresariado institucional” fue responsable de que Silicon Valley hubiese aprovechado la oportunidad, por encima de otras regiones como Boston y Phoenix. Por otro lado, la institucionalidad de facto actual en Silicon Valley refleja el proceso de especialización: el desarrollado sector financiero de capital de riesgo y la abundancia de firmas de abogados especializadas en leyes sobre tecnología son ejemplos de ello.

ción y entrenamiento en ciertas especialidades, lo que, a su vez, puede atraer mano de obra de otras regiones y localidades.

Por otro lado, las ganancias o economías de aglomeración se ven afectadas también por el nivel de capital humano que posea la localidad. De hecho, existe una interacción (bidireccional) entre aglomeración y capital humano, donde por un lado, de acuerdo a los modelos de geografía económica, “los trabajos vienen primero y la gente después”. No obstante ello, también existe el argumento de que la composición de la habilidad de la mano de obra conduce la evolución de la especialización de una economía metropolitana, es decir, “los trabajos vienen después de la gente” (Muth, 1971). De hecho, se sostiene que las ciudades-regiones logran atraer a los trabajadores calificados debido a ciertas clases de amenidades, y la aglomeración productiva y especialización viene después (Glaeser, 2007; Florida, 2002).

Asimismo, se puede argumentar que la aglomeración espacial de la actividad productiva es el resultado de las instituciones que, en el largo plazo, seleccionan un entorno para favorecer ciertas actividades en lugar de otras. Así, las instituciones “capturan” o pueden rechazar oportunidades favorables, ya que en el primer caso, permiten que la economía se adapte a los cambios de las circunstancias externas y en el segundo, bloquean su adaptación (Rodrik *et al.*, 2004).

Finalmente, el desempeño institucional y la calidad de las políticas públicas locales dependerán también del capital humano y del proceso de aglomeración y especialización productiva. En particular, la institucionalidad (tanto formal como informal) puede verse afectada por cambios en el capital humano así como por la especialización de una determinada localidad. Por ejemplo, si la inmigración es considerable, y los inmigrantes logran tener una importante movilización política, estos podrían cambiar las preferencias expresadas en las decisiones políticas que afectan las áreas que influyen el desarrollo regional (p.e., educación, entrenamiento, infraestructura, reglas de negocio, política fiscal, entre otras). Asimismo, si la especialización económica cambia, entonces los negocios que “dejen” a la región tendrán voces más débiles, mientras que aquellos negocios asociados a los sectores nuevos o más fuertes tendrán, probablemente, más influencia en las decisiones que afectan

al desarrollo regional (Cox, 1993; Molotch, 1976).

El marco conceptual hasta aquí presentado ofrece una guía para identificar los factores fundamentales que afectan el desarrollo regional y local así como el grado de interdependencia que existe entre ellos. En este marco, la interacción de las economías de aglomeración, los flujos de capital humano y la capacidad institucional local son responsables de la senda de crecimiento seguida por las regiones. De acuerdo con esta guía, el entendimiento de este fenómeno requiere profundizar cada uno de estos elementos para luego utilizarlos como base para definir intervenciones que desde el ámbito local tengan como objetivo fortalecer la productividad de las firmas e industrias y mejorar la calidad de vida de los hogares. El resto de la presente publicación se organiza precisamente según esta lógica, tal como podrá apreciarse en la siguiente sección.

### **Hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones**

Como se mencionó en la introducción a este capítulo, el mensaje central de este reporte radica en que los gobiernos regionales y locales pueden jugar un papel muy activo en el diseño y puesta en práctica de políticas de desarrollo económico en un contexto de fuerte interacción y cooperación con los sectores productivos privados y otros representantes de la comunidad.

Esta conclusión de política surge a partir de un diagnóstico donde se describe cómo las fuerzas de la aglomeración y especialización productiva, junto con la acumulación de capital humano y los factores institucionales, explican las diferencias en los niveles de actividad económica y bienestar entre regiones y localidades. Estos últimos factores referidos al capital humano y a las instituciones son particularmente importantes cuando la producción de bienes y servicios (tanto privados como públicos) utiliza tecnologías de producción relativamente complejas que requieren el uso de insumos públicos locales (p.e., infraestructura de transporte; planificación de mediano plazo; capacidad de coordinar iniciativas con el sector privado; entre otros). El mensaje que se desprende de este análisis es que la interacción de estas fuerzas es un proceso complejo donde existe una fuerte interdependencia. Una determinada estructura productiva afecta los incentivos a la migración de trabajadores así como



la acumulación de capacidades y de recursos humanos en las regiones; además, moldea, de alguna forma, las instituciones locales. No obstante ello, a través de diversas intervenciones, los gobiernos subnacionales pueden mejorar las capacidades y productividad de la mano de obra en sus territorios; esto, a su vez, puede afectar la capacidad de crear nuevas instituciones que sirvan para mejorar el proceso de toma de decisiones públicas y la cooperación con el sector privado. Al mismo tiempo, también hay espacio para que el sector público local promueva mejoras institucionales que impulsen la acumulación de capital humano, y mejoras productivas al fomentar un clima de confianza y de cooperación público-privada.

Este marco conceptual sobre los determinantes del desarrollo local, presentado previamente, sugiere que una estrategia exitosa debe ser integral; en otras palabras, debe actuar sobre todos los determinantes y, al mismo tiempo, enfocarse desde el territorio; por ende, los gobiernos locales cumplen una función esencial en su diseño y gestión. Esta función no necesariamente está limitada por las potestades formales en materia de gasto, impuestos y regulatorias que el régimen de descentralización haya determinado aunque, por supuesto, puede condicionar algunos de sus resultados. El desarrollo local no se consigue maximizando la discrecionalidad para el manejo de políticas (algo que los gobiernos subnacionales difícilmente alcanzan) sino siendo capaz de consensuar dichas políticas e iniciativas y gestionar que estas se implementen por los actores pertinentes.

En última instancia, lo que hace a una localidad o región más o menos competitiva es la presencia de una “institucionalidad blanda”, integrada por asambleas de ciudadanos, asociaciones de vecinos, cámaras empresariales, centros de estudios, centros culturales, entre otros, que facilita la interrelación entre distintos intereses y posibilita la expresión de las demandas y liberación de información, además de generar instancias de cooperación y generación de confianza. A nivel local, la posibilidad de generar este tejido institucional se ve favorecida por la cercanía física entre los diversos actores. La existencia de esta institucionalidad permite que el proceso de toma de decisiones públicas sea mucho más eficaz y pueda responder con éxito tanto a las amenazas como a las oportunidades que se genera-

rán por el cambio tecnológico y las tendencias en la economía nacional e internacional.

El presente libro desarrolla estos mensajes a lo largo de siete capítulos adicionales divididos en dos partes. La primera parte (capítulos 2-5) analiza con detalle el análisis de los determinantes del desarrollo local según el esquema conceptual analizado previamente: economías de aglomeración y especialización (capítulo 2), capital humano y migraciones (capítulo 3) y aspectos institucionales (capítulos 4 y 5). Por otro lado, la segunda parte se concentra en estudiar las implicancias de este análisis para el diseño e implementación de intervenciones que fomenten el desarrollo productivo local (capítulo 6) y la calidad de vida de los hogares (capítulos 7 y 8). A continuación, se detallará brevemente el contenido y las principales lecciones de cada uno de los capítulos.

El capítulo 2 analiza las fuerzas de aglomeración y especialización productiva y cómo estas determinan en general cierta concentración territorial de la actividad económica, especialmente aquella de carácter industrial. También se analiza en qué medida esta tendencia a la concentración productiva puede estar relacionada con los procesos de apertura e integración comercial. El capítulo muestra que las barreras al comercio son un determinante importante de la localización y concentración de las actividades económicas y, por ende, de las disparidades espaciales. Sin embargo, la reducción de las barreras comerciales puede llevar tanto a incrementos como a reducciones en las disparidades regionales, dependiendo de la interacción de las fuerzas de aglomeración y de dispersión y de sus efectos sobre el acceso a los diferentes mercados desde las regiones. Además, las complementariedades entre las actividades económicas y los vínculos de encadenamiento pueden llevar a la persistencia de patrones de concentración económica, y retardar la reacción de las disparidades a cambios en las barreras comerciales. Frente a los efectos de la liberalización, en el caso de regiones pequeñas y más periféricas, se evidencia la necesidad de acompañar políticas de reducción de barreras comerciales con políticas dirigidas a mejorar las condiciones para las actividades económicas. La inversión en infraestructura, por ejemplo, al reducir los costos de transporte (que para muchos de los países de la región representa una barrera comercial más importante que los aranceles)



puede influir de manera importante sobre los patrones de concentración y aglomeración.

El capítulo 3 analiza el fenómeno de la acumulación de capital humano en las localidades; en particular, lo hace desde la óptica tanto de las políticas de capacitación e instrucción locales como de las migraciones internas, las cuales deben verse, en parte, como respuestas a las disparidades regionales. Las migraciones se ven motivadas, principalmente, por las condiciones productivas y de calidad de vida a lo largo del territorio. En la medida en que los trabajadores buscan mejores condiciones laborales, las diferencias de productividad generan el movimiento de personas que, a su vez, tiene impactos sobre la productividad y sobre las condiciones de vida, no solo de los migrantes sino de los no migrantes. Existen oportunidades de intervención para la mejora de la productividad agregada a través de una distribución más eficiente de los recursos, específicamente a través de la reducción a nivel agregado de las barreras al movimiento interno. De igual modo, existe, a nivel local, una serie de políticas que los gobiernos pueden hacer con el propósito de mejorar el atractivo de sus territorios para el capital humano que puede incrementar el potencial productivo local a fin de impulsar círculos virtuosos de atracción y productividad. Estas iniciativas deben complementarse con sistemas básicos de planificación y regulación urbana que permitan el crecimiento ordenado de las ciudades de modo que se puedan acomodar las corrientes migratorias, ofreciendo las condiciones materiales de acceso a servicios, seguridad personal y calidad de las viviendas adecuadas para el desarrollo de una vida ciudadana digna tanto para los nuevos habitantes como para los ya establecidos.

El capítulo 4 comienza con el análisis de cuestiones institucionales referidas al régimen de descentralización que, en parte, determina las posibilidades de las regiones y localidades de responder a los retos que implica liderar los procesos de desarrollo local. La descentralización permite a los gobiernos locales desempeñar una mayor función en la provisión de ciertos servicios, fijar impuestos para su financiamiento, y decidir sobre una serie de regulaciones (p.e., uso del suelo urbano, cuestiones ambientales, entre otros) que afectarán tanto el bienestar de los hogares como la eficiencia de las actividades productivas en el territorio y, a través de ello, los niveles de ingreso y desarrollo socioeconómico. La

descentralización de los servicios puede resultar en ganancias de eficiencia por cuanto permite acercar a los responsables de la gestión con las comunidades más directamente beneficiadas. Esto posibilita una mejor focalización, más transparencia y control. Ahora bien, estos incentivos a mejorar la gestión local –tanto de parte de las autoridades como de las comunidades– se dan en mayor grado en un contexto donde los servicios locales se financian, en cierta medida, con tributos y tasas cobradas en las mismas localidades y regiones.

Por otro lado, la descentralización puede implicar costos de eficiencia productiva cuando se produce una excesiva fragmentación del territorio en unidades político-administrativas demasiado pequeñas, en comparación con la escala óptima para algunos de los servicios que se descentralizan, sobre todo aquellos que están sujetos a economías de escala y de red (p.e., recolección y tratamiento de residuos sólidos, agua y saneamiento, transporte público, entre otros). En estos casos, además de la posibilidad de centralizar los servicios en niveles intermedios de gobierno (p.e., provincias o departamentos), no hay que descartar la posibilidad de la cooperación intermunicipal. Este tipo de arreglos de cooperación, que se pueden concretar a través de mancomunidades de municipios y/o autoridades metropolitanas, es aún incipiente en América Latina, aunque las pocas experiencias existentes parecen demostrar (tal como el caso de España en Europa) que pueden resultar muy beneficiosas.

El capítulo 5, por su parte, ahonda en los factores institucionales que van más allá del grado de descentralización política y fiscal existente. El principal argumento consiste en que la descentralización –tanto en su vertiente institucional como fiscal– no es condición suficiente, aunque sí necesaria, para garantizar mejoras en la provisión de bienes y servicios públicos. La elección directa de autoridades regionales y locales es, sin duda, una reforma de tipo institucional orientada a mejorar la rendición de cuentas y a permitir una mejor lectura, por parte de los representantes políticos, de la preferencia de los ciudadanos. Estimular reformas fiscales orientadas a mejorar la capacidad de las localidades para lograr financiarse a través de impuestos propios también es una reforma esencial para proveer los bienes y servicios públicos que demanda la comunidad. Sin embargo, la gestión local depende de factores adicionales que son difíciles de lograr, tales como una rela-

ción de confianza entre los políticos y la sociedad, una acumulación en los niveles de asociatividad en la esfera comunitaria, la existencia de un liderazgo político y la construcción de capacidades gerenciales permanentes por parte de la administración pública local. La combinación de estos elementos es el eje central que garantiza una buena gestión local en el contexto de profundas reformas institucionales y fiscales como las que experimenta la región.

La existencia de estas “instituciones blandas o informales”, referidas a las formas de interacción de los actores económicos, las redes que estos forman, los factores culturales, la actitud hacia el riesgo, la capacidad gerencial y emprendedora, el liderazgo local, entre otros, son factores que afectan, sin lugar a dudas, el desarrollo local ya que pueden influir en las decisiones de localización de las firmas, en las decisiones de migración de la fuerza laboral, y en la capacidad de los actores locales de adaptarse a los cambios en el entorno.

El análisis previo de los determinantes del desarrollo local y de las disparidades regionales permite abordar, con un mayor bagaje analítico y empírico, el estudio de políticas, estrategias e intervenciones concretas que se han llevado a cabo en diversas localidades. En tal sentido, el capítulo 6 hace énfasis en estrategias focalizadas en el desarrollo productivo. Allí se muestra el ejemplo de implementación de una estrategia que toma elementos del marco conceptual desarrollado en los capítulos previos y que, como tal, claramente se distingue de otros enfoques más tradicionales. Los casos analizados son los de las ciudades de Rafaela (Argentina), Medellín (Colombia) y Jalisco (México). La característica más importante de estas iniciativas es que se trata de una política pública centrada en el territorio como unidad de acción. Además de ello, esta política pública requiere de una inversión importante en la generación de capacidades institucionales, que faciliten la participación y el diálogo con los distintos actores económicos y sociales, para garantizar la implementación en el mediano y largo plazo de los acuerdos alcanzados. Esto implica la movilización de recursos locales alineados con una visión compartida de largo plazo; por otro lado, estas estrategias proponen procesos de planificación poseídos y gerenciados localmente.

No obstante las ventajas de este tipo de enfoque para fomentar el desarrollo productivo local, es importante destacar que este no está exento de riesgos. El éxito de estas iniciativas está condicionado por una compleja combinación de factores. La estrategia implementada viabilizará el desarrollo socioeconómico dependiendo no solo del contexto local, nacional e internacional prevaleciente, sino también de la efectividad del diagnóstico previo para identificar adecuadamente las oportunidades que ofrece la región. Aunque el enfoque de abajo hacia arriba no es la panacea, el creciente surgimiento de casos exitosos está demostrando que son capaces de generar más sostenibilidad y adaptabilidad a las cambiantes condiciones económicas que los enfoques tradicionales. Se trate de regiones grandes o pequeñas, tradicionalmente más urbanas o más rurales, con fuerte o débil institucionalidad, varios casos evidencian que la capacidad económica e institucional local permite asegurar el desarrollo sostenible y la creación de empleos de calidad. Adaptar las estrategias de desarrollo a las condiciones locales, promoviendo a la vez la construcción de capacidades institucionales tanto formales como informales, puede ser la manera idónea de apuntalar las condiciones económicas de las regiones y sus localidades.

El capítulo 7 analiza cómo las intervenciones bien planificadas pueden contribuir a aumentar la calidad de vida de los hogares, mediante la mejora del espacio urbano. Diversas encuestas, incluidas aquellas desarrolladas especialmente para este libro, dan muestra de que el acceso y la calidad de ciertos bienes y servicios locales, como agua, saneamiento, transporte público, y seguridad, entre otros, son un factor fundamental en la satisfacción de los individuos con su nivel de vida y bienestar. Esto sugiere que las ciudades y localidades ejercen un papel muy importante en la determinación de la calidad de vida de los hogares a través de la provisión de estos servicios. El capítulo analiza diversas intervenciones exitosas en estas dimensiones y destaca que estas se llevaron a cabo en el contexto de un proceso de planificación integrada y holística, y no se limitaron a políticas aisladas y desarticuladas. En este sentido, los procesos de planificación estratégica son una herramienta útil para organizar la provisión de bienes y servicios públicos, promoviendo intervenciones integrales cuyo objetivo es el territorio. El hilo común de las experiencias positivas de planifi-

cación estratégica a nivel local es un pacto de largo plazo entre gobiernos locales, el sector privado y la sociedad civil, reflejando las lecciones desarrolladas anteriormente: una buena gestión local es la combinación de diferentes elementos que incluyen no solamente las capacidades institucionales sino también el nivel de participación de los diferentes actores económicos en el ámbito público y de la asociatividad en la esfera comunitaria.

En el capítulo se argumenta que la planificación estratégica puede ofrecer resultados positivos en el área del tránsito y el transporte público. En efecto, la complejidad del problema requiere un enfoque integrado, que coordine infraestructura, innovaciones tecnológicas, planificación de los servicios, regulación y competencia entre los proveedores. A pesar de que el problema del transporte es común a la mayoría de las ciudades de la región, es importante tener en cuenta que no existen soluciones universales para resolverlo y toda medida debe adaptarse a las condiciones locales.

Finalmente, el capítulo 8 analiza, con mayor detalle, las intervenciones locales referidas al problema de la seguridad, aspecto que en los últimos años se ha convertido en uno de los factores que, según las encuestas, afectan más la calidad de vida de los hogares en las ciudades de América Latina. Cada vez más, el problema de la inseguridad ciudadana es concebido como un problema local, que requiere atención, organización y recursos para ser administrado a un nivel de cercanía territorial con la población mucho mayor del que se le había atribuido anteriormente. Existen buenas razones para este cambio de énfasis. En primer lugar, el reconocimiento de las múltiples dimensiones que tiene esta problemática, desde los elementos tradicionales de disuasión y castigo hasta aquellos vinculados al entorno familiar de los niños, las oportunidades laborales y educativas de la juventud y la reinserción de individuos reclusos muestra que resulta necesario un diseño integral que incorpore de manera efectiva un conjunto amplio de información que puede ser muy diferente según las localidades. En segundo lugar, es de esperar que los mecanismos de rendición de cuentas de las autoridades para con la ciudadanía sean más efectivos a nivel local con relación a la seguridad ciudadana, además de que en dimensiones relacionadas, como el alumbrado de las calles o el mantenimiento de espacios

públicos, ya ha mostrado resultados positivos gracias a los procesos de descentralización en la región. Finalmente, la necesidad de innovar y ajustar oportunamente las respuestas de política ante cambios en las condiciones locales requiere que la toma de decisiones sobre intervenciones puntuales o sobre acciones inmediatas se encuentre cerca de donde ocurren los hechos.

Los gobiernos locales de la región probablemente continúen desempeñando una función cada vez más protagónica en la gestión de la seguridad ciudadana, y es muy claro que las autoridades locales pueden hacer mucho por mejorar las condiciones de seguridad de sus territorios: partiendo de un diagnóstico detallado de las condiciones de seguridad como también de las condiciones socioeconómicas y las características demográficas de la población, es posible implementar intervenciones integrales que ataquen esta problemática de manera efectiva. Así lo sugiere la evidencia sobre intervenciones policiales en zonas de alta peligrosidad, de apoyo comunitario y redes vecinales, de apoyo a las familias para la reducción de la violencia doméstica, entre otras. Es probable que con el liderazgo de los gobiernos locales, la seguridad ciudadana logre un nivel de prioridad superior al que la dinámica política nacional es capaz de atribuirle.

Como reflexión final de este capítulo introductorio, se concluye que los gobiernos locales juegan potencialmente un papel muy importante en la articulación de políticas e iniciativas que mejoren la productividad y la calidad de vida en los espacios subnacionales. La reducción en las brechas de ingreso y de otras variables que afectan la calidad de vida requiere la producción de bienes y servicios tanto públicos como privados cuya tecnología exige el uso de insumos locales como capital humano e instituciones que no pueden proveerse fácilmente desde el nivel central de gobierno. La cercanía con los actores del proceso productivo y con las familias que se benefician directamente de los servicios públicos locales les permite obtener información y capacidad de generar acuerdos y consensos que pueden hacer mucho más eficiente el proceso de toma de decisiones públicas y potenciar la respuesta de los sectores privados involucrados. A lo largo de este libro, se analizan distintas herramientas e instrumentos que pueden alimentar iniciativas de desarrollo local que tengan estas características.

# Globalización, concentración productiva y disparidades espaciales

## *Globalización, concentración productiva y disparidades espaciales*

### **Introducción**

Una característica común a muchos países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, es el hecho de que las industrias están más concentradas geográficamente de lo que sugeriría la localización de los recursos productivos. El análisis de la localización industrial es clave para entender la estructura del espacio económico, las disparidades espaciales y el desarrollo económico de las regiones.

El análisis teórico y la evidencia empírica sugieren que el fenómeno de la concentración está fuertemente relacionado con el comercio internacional y, en consecuencia, con las políticas comerciales y otras fuerzas de globalización como las migraciones, los movimientos de capital y la inversión extranjera directa. Asimismo, las intervenciones y políticas que reducen los costos de transporte entre localidades influyen fuertemente sobre los procesos de aglomeración.

En el capítulo 1 se identificaron las interacciones entre economías de aglomeración y especialización, capital humano e instituciones como determinantes del desarrollo económico de una región. Este capítulo busca ahondar el análisis del primero de los factores mencionados en función de las decisiones de localización de las empresas y sus tendencias a concentrarse (o a no concentrarse). Estas decisiones de localización de las empresas implicarán concentraciones de población (a través de la generación de empleos y, en consecuencia, migraciones, fenómeno que se examinará en el capítulo 3). Una mayor concentración poblacional implicará una mayor demanda de servicios públicos (cuya provisión se estudiará en el capítulo 4) que afectará directamente el bienestar de las familias (vínculo que se examinará en el capítulo 7).

Actualmente, casi todas las diferentes regiones del mundo están involucradas, en algún grado, en procesos de liberalización comercial y mayor integración con la economía moderna. Estos procesos incluyen no solamente el desmantelamiento de barreras arancelarias y no arancelarias, sino también la caída de costos de transporte y un incre-

mento en las migraciones y los movimientos de capital. En este contexto, se plantea la interrogante de cómo estos procesos pueden afectar la distribución de actividades económicas y, por ende, las disparidades regionales. En la medida en que las regiones menos desarrolladas tengan un mejor acceso a nuevos mercados –ya sea por una ubicación estratégica o una buena infraestructura de conexión que las convierte en nodos importantes para llegar a varios mercados–, y que la liberalización comercial sea profunda –en el sentido de que se eliminan en forma significativa las barreras al comercio–, estas iniciativas de integración podrían tener consecuencias beneficiosas con respecto a la reducción de las disparidades regionales. Estas se acentuarán aun más en la medida en que la producción sea intensiva en insumos relativamente inmóviles (p.e., recursos naturales).

El resto del capítulo está organizado de la siguiente manera: en la segunda sección se estudiarán las fuerzas de aglomeración y dispersión que llevan a la concentración geográfica de las actividades económicas, y el papel que desempeñan la atraktividad y accesibilidad de las localidades. En particular, se introducirá el concepto de ‘potencial de mercado’, útil para medir los efectos sobre las disparidades espaciales de los *shocks* externos y de los cambios en las políticas. En la tercera sección se examinará cómo la liberalización comercial y la mayor integración económica afectan la concentración de las actividades económicas y las disparidades regionales. Se dedicará atención particular a la cuestión de los costos de transporte y a la función de la infraestructura de transporte. Finalmente, en la cuarta sección se harán algunos comentarios finales y se revisarán las implicaciones de política del análisis.

### **La concentración geográfica de las actividades económicas**

Según la teoría tradicional del crecimiento económico, las disparidades regionales son, en gran medida, el resultado de diferencias en las dotaciones de factores de producción. La nueva geografía

económica amplía estos argumentos, y sugiere que las disparidades regionales se basan en asimetrías de tamaño de mercado o de costos de producción. Las denominadas causas de “primera naturaleza” son una primera fuente de estas asimetrías, es decir, las regiones difieren por sus abundancias relativas de recursos naturales, condiciones climáticas y proximidad a factores estratégicos que favorecen la conectividad como ríos, mares, entre otros. Sin embargo, también existen diferencias importantes de crecimiento y desarrollo económico entre regiones muy similares en términos de factores de primera naturaleza. Estos se deben a las causas de “segunda naturaleza”, vinculadas a interacciones económicas entre los diferentes actores y a efectos externos acumulativos (que incluyen, entre otros, factores de competencia, economías de escala y poder de mercado). De este modo, mientras que los factores de primera naturaleza –entre ellos, los factores de producción– son, en líneas generales, exógenos, los de segunda naturaleza son endógenos.

### Fuerzas de aglomeración y de dispersión

La formación de centros industriales y concentraciones urbanas se debe a la interacción de los incentivos y desincentivos que tienen las industrias para concentrarse o dispersarse. Los incentivos para la concentración de industrias se conocen como fuerzas centrípetas y las fuerzas centrífugas se refieren a los factores que incentivan la dispersión de la industria y la ruptura de las aglomeraciones.

Existen, fundamentalmente, tres fuerzas centrípetas. En primer lugar, los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante. De hecho, las empresas “aguas abajo” se benefician de la proximidad de sus proveedores que permite que bajen los costos de los insumos intermedios; y las empresas “aguas arriba” también son atraídas hacia localidades con más empresas “aguas abajo”, lo que les permite acercarse más a sus clientes. Además, un mercado más grande permite a los proveedores de insumos aprovechar economías de escala internas, y ofrecer insumos más especializados y adaptados a las necesidades de sus clientes.

La segunda fuerza centrípeta se refiere a la presencia de un mercado de trabajo más profundo que permite una mejor correspondencia (*matching*) entre empresas y trabajadores. Los trabajadores se ven atraídos hacia localidades con muchas oportunidades de trabajo, y un mercado más profundo implica una mayor oferta de destrezas especializadas que responden a las necesidades específicas de las empresas. Por una parte, la concentración de trabajadores con diferentes habilidades y de empresas con diferentes necesidades aumenta la probabilidad de una buena correspondencia; y, por otra parte, la concentración geográfica de empresas y trabajadores reduce los tiempos de desocupación y de puestos vacantes.

Finalmente, una mayor concentración local de la industria permite mayores externalidades de información, tanto entre empresas como entre trabajadores. Ciertamente, el conocimiento puede considerarse un bien público “impuro”<sup>1</sup> que genera efectos derrame entre empresas. Una mayor concentración de actividad económica induce la acumulación de capital humano y permite comunicaciones “cara a cara”, favoreciendo la producción y la diseminación de nuevas ideas. En efecto, la proximidad de los agentes económicos favorece la transferencia de conocimiento a través de canales informales de información con efectos positivos sobre la productividad y la eficiencia.

Por otro lado, las fuerzas centrífugas operan en contra de la aglomeración. En primer lugar, la presencia de factores inmóviles (los recursos naturales, el capital fijo ya instalado y, en cierta medida, la mano de obra) operan en contra de la aglomeración no solamente respecto a la oferta (la producción que requiere estos insumos necesariamente se ubicará cerca de ellos) sino también respecto a la demanda (el mercado creado por estos factores dispersos será, a su vez, disperso). En segundo lugar, a un cierto nivel de aglomeración se crean diseconomías puras de escala, ya que el aumento de la competencia satura el mercado y reduce los márgenes de ganancia. Finalmente, la aglomeración crea una presión creciente sobre el mercado local,

<sup>1</sup> Los bienes públicos se caracterizan por ser no rivales (su consumo por parte de una persona no perjudica el consumo de otros) y no excluyentes (no es posible o es prohibitivamente caro excluir su consumo a alguien). En el caso del conocimiento, aunque la característica de no rivalidad es válida, la no exclusión depende de las normativas vigentes. Por ejemplo, un sistema eficiente de protección de derechos de propiedad intelectual puede ser efectivo en excluir a algunos usuarios de su consumo. En este sentido, el conocimiento es un bien público impuro porque sus características públicas dependen de instituciones políticas y sociales.



produciendo un incremento de las rentas y de los alquileres así como una congestión de las infraestructuras (aumentando, por ejemplo, los costos de traslado), lo que también reduce el margen de utilidades que representa un desincentivo a la aglomeración. En otras palabras, la competencia por los factores inmóviles es un incentivo para que las empresas se dispersen.

Las tres fuerzas centrípetas, que favorecen la aglomeración, se vinculan al hecho de que a mayores concentraciones espaciales corresponden mayores tamaños de mercado, lo que permite a las empresas beneficiarse de los diferentes tipos de economías de escala y da lugar a las fuerzas de “segunda naturaleza”. Las economías que se generan como resultado del tamaño de operación de la empresa se llaman economías de escala internas (los costos promedio caen con la escala de producción de la empresa). Se denominan economías de localización o economías externas (a la empresa, pero internas a la industria) a aquellas que se derivan de la concentración de un alto número de empresas en el mismo lugar (los costos promedio caen con la escala de producción de la industria). Finalmente, las economías de aglomeración (o de urbanización) se refieren a las ganancias vinculadas a la concentración espacial de un número de industrias diferentes (los costos promedio caen con la escala de producción de la localidad). Las economías de escala contribuyen a los procesos de especialización que, como se vio en el capítulo 1, representan una de las fuentes de desarrollo de una localidad.

Las economías de escala internas dependen de algunas características técnicas fundamentales de las industrias. Generalmente, estas economías son bajas para las industrias más livianas y altas para las industrias pesadas y para las industrias de alta tecnología. Para identificar las economías de escala a nivel de industria, se pueden utilizar diferentes metodologías. Algunos estudios de ingeniería permiten calcular las escalas mínimas de eficiencia para sectores específicos. También se pueden estimar funciones de producción o tasas de ganancia (*markups*) con base en datos microeconómicos. Según una síntesis de estudios (tanto entre países

como específicos de algunos países) elaborada por el Banco Mundial, se encuentran economías de escala relevantes en las industrias de automóviles, otros equipos de transporte, químicos, maquinarias y petróleo. Por otro lado, casi todos los estudios coinciden en que las economías de escala son casi inexistentes en productos de cuero, calzado y ropa de vestir y textiles (Banco Mundial, 2009b)<sup>2</sup>.

Las economías de escala pueden depender de un número de elementos diferentes con efectos endógenos y acumulativos. Como se pudo apreciar en el capítulo 1, la especialización productiva, el capital humano y las instituciones interactúan (de manera circular) para crear condiciones de aglomeración que se transforman en crecimiento sostenible. Las economías de escala externas son el resultado de la disminución de los costos por el crecimiento de toda la industria. La existencia de una infraestructura moderna es, a menudo, un elemento clave para el éxito de una industria. A medida que una industria crece, la demanda de mejores sistemas de transporte y de comunicaciones aumenta. Es probable que el gobierno responda con una provisión de mejores servicios de transporte y de telecomunicaciones para aumentar accesibilidad, incrementando la productividad de todas las empresas de la industria en cuestión. El gobierno también se verá incentivado a mejorar la calidad de las instituciones (p.e., por medio de intervenciones para mejorar el clima de negocios) con la finalidad de favorecer el buen desempeño de la industria.

Además, frente a una industria creciente es probable que el sistema educativo se concentre en ofrecer cursos más acordes con dicha industria, formando más trabajadores especializados. De esta manera, la industria se beneficia de un mercado profundo y variado de trabajadores con destrezas apropiadas. Ulteriormente, al crecer, una industria desarrolla a su alrededor una red de proveedores y de industrias de soporte, incrementando la probabilidad de encontrar insumos y servicios de calidad y a bajo costo. Todos estos elementos contribuyen a incrementar la productividad y a disminuir los costos de las empresas individuales de la industria.

<sup>2</sup> Aunque la mayoría de los estudios sobre economías de escala internas se concentran en los bienes manufacturados, también hay evidencia de la existencia de economías importantes en el caso de los servicios. En particular, se encuentran economías de escala internas relevantes en los sectores de utilidades de servicios públicos (sobre todo, generación eléctrica y servicios sanitarios) y servicios bancarios y financieros (Banco Mundial, 2009b).

Las economías de escala externas también dependen de características intrínsecas de las industrias. Un elemento importante que afecta a la tendencia a la aglomeración de una industria es el uso de bienes intermedios. Por lo general, las industrias intensivas en bienes industriales intermedios se localizan en regiones con una base industrial grande para poder obtener estos insumos con mayor facilidad y a menor costo. Por otro lado, las industrias productoras de bienes de insumo o, en términos más generales, de bienes que el sector manufacturero consume de manera considerable, se localizan en regiones con una base industrial grande para tener mayor acceso a su demanda (Sanguinetti y Volpe, 2009).

La retroalimentación circular de los procesos de aglomeración hace posible una variedad de equilibrios espaciales. ¿Cómo se determina dónde tendrá lugar efectivamente la concentración? En ausencia de diferencias de primera naturaleza, una pequeña asimetría inicial puede amplificarse mediante la causalidad acumulativa, dando lugar a grandes diferencias entre regiones. En este sentido, un accidente histórico puede determinar la ubicación de la actividad económica y de la concentración (Krugman, 1993). De hecho, en estos casos, las ventajas de segunda naturaleza serán las fuerzas relevantes. Además, aun en ausencia de un accidente histórico, el proceso de aglomeración puede originarse por expectativas; es decir, puede darse una concentración solo por la expectativa de que esto suceda, ocasionando una causalidad acumulativa que al final lo confirmaría (Krugman, 1991b).

En este contexto, se habla de geografía de arcilla (*putty clay*): inicialmente, las empresas tienen mucha flexibilidad para decidir dónde establecerse pero, una vez tomada la decisión de localización, es mucho más difícil (es decir, costoso) trasladarse. Esta situación de flexibilidad inicial y rigidez sucesiva se traslada a la concentración geográfica: mientras que *a priori* hay mucha flexibilidad con respecto a la ubicación de una actividad económica, una vez que empieza el proceso de aglomeración, las disparidades espaciales toman forma y se vuelven rígidas.

Las fuerzas de causalidad acumulativa serán más significativas mientras más fuertes sean las complementariedades entre las actividades económicas en la localidad en cuestión. Como se indicó anteriormente, la naturaleza de estas complementariedades puede

depender de las características de la industria o de las condiciones de mercado en la localidad; pueden derivar de la fuerza de los vínculos de encadenamientos hacia atrás y hacia adelante (Krugman y Venables, 1995), de las complementariedades de las decisiones entre empresas y trabajadores (Krugman, 1991b) o de las complementariedades entre innovación y producción (Baldwin, 1999).

Además, el proceso de causalidad acumulativa se refuerza cuando los trabajadores son móviles, dado que la migración conlleva diferencias de tamaño de mercado. Si existe movilidad del factor trabajo, los trabajadores migrarán a la región que ofrezca mayores salarios. El flujo de inmigrantes hará aumentar los ingresos locales y, en consecuencia, crecerá la demanda, impulsando el proceso de causalidad acumulativa y favoreciendo las disparidades espaciales. Por otro lado, la falta de movilidad del factor trabajo no solamente pospone la aglomeración, sino que también reduce sus impactos finales. Si las diferencias de salario entre regiones no se eliminan mediante las migraciones, representarán una fuerza dispersiva, aumentando los costos de producción de las empresas en regiones donde hay mucha competencia. Si los costos de transporte interno son bajos, las decisiones de localización de las empresas serán determinadas por los precios de los factores relativamente inmóviles. Estas fuerzas dispersivas moderarán los procesos de aglomeración, reduciendo las disparidades espaciales (Ottaviano y Puga, 1998).

En conclusión, las disparidades espaciales dependen en parte de características de primera naturaleza: abundancia relativa de recursos naturales y otros factores productivos fijos, condiciones climáticas y proximidad a medios de conectividad. Sin embargo, estos elementos explican solo una parte de las asimetrías de la actividad económica entre regiones. En efecto, a menudo se encuentran diferencias importantes en términos de la actividad económica entre localidades que son similares respecto de factores de primera naturaleza. Los factores de segunda naturaleza, vinculados a las interacciones económicas, pueden ocasionar el desarrollo desigual de localidades inicialmente similares y, en consecuencia, disparidades espaciales. Estos factores de segunda naturaleza son generalmente efectos externos endógenos y acumulativos, vinculados a economías de escala de diferente tipo y a la interacción de especialización, capital humano e instituciones.



### El potencial de mercado<sup>3</sup>

Un concepto útil para explicar la distribución espacial de las actividades económicas y medir los efectos de cambios de política o de *shocks* externos es el de potencial de mercado. El potencial de mercado es una medida de acceso a los mercados, y refleja cómo las características de una localidad afectan la decisión de localización de las empresas. Más adelante, se utilizará este concepto para visualizar las dinámicas de aglomeración y dispersión de la actividad económica ante cambios en la política comercial y en las facilidades de transporte entre regiones.

Como pudo apreciarse en la sección anterior, la decisión de una empresa de localizarse en un mercado depende, por un lado, de su dimensión relativa que le permite aprovechar las economías de escala y de aglomeración. Por otro lado, depende también de la centralidad de ese mercado en la red de mercados que afecta los costos de llegar a los consumidores. La primera característica podría denominarse la “atractividad” de la localidad, y la segunda, su “accesibilidad”. Considérese, como ejemplo, un país conformado por dos regiones, donde una es más grande que la otra en términos de tamaño de mercado, debido a una dotación proporcionalmente mayor de recursos naturales y a otros factores productivos relativamente inmóviles. Si las dos regiones están aisladas entre sí (p.e., por obstáculos geográficos), el número de empresas en cada región será proporcional a su tamaño, es decir, su atractividad. Esto implica que cuando las regiones están aisladas, las disparidades espaciales vienen determinadas exclusivamente por los factores de primera naturaleza, es decir, la distribución de recursos naturales y los factores de producción.

Si estas regiones se conectan, permitiendo el libre movimiento de bienes y factores, la atractividad de la región más grande se vuelve un factor determinante en la localización de las empresas. En efecto, la región más grande representa la localidad de menor costo para las empresas en ausencia de barreras a la venta en el mercado local, pues pueden aprovechar mejor las economías de escala. Se dará un movimiento de empresas desde la región más pequeña hacia la más grande, y el resultado será una nueva distribución con un número despropor-

cionadamente mayor de empresas en la región más grande. Este resultado se denomina ‘efecto del mercado local’ (*home market effect* o HME, por sus siglas en inglés), y refleja el hecho de que las empresas generalmente prefieren utilizar un mercado doméstico más grande como plataforma de operaciones y exportaciones.

Si hay más de dos regiones, al decidir dónde ubicarse, las empresas consideran no solo el tamaño del mercado local sino su accesibilidad a otras regiones, es decir, la facilidad para llegar desde esa región a otros mercados. Las ventajas que presenta una región dependerán, entonces, no solamente del tamaño de su mercado y de los costos de producción, sino de su ubicación con respecto a la red de posibles localizaciones (Ottaviano, 2008). De este modo, una región pequeña pero bien conectada a las demás podría ser más conveniente como localidad que una región grande que no ofrece buen acceso a las demás regiones del país. El capítulo 6 presentará varias estrategias que pueden contribuir a mejorar las condiciones de una localidad a fin de que sea más favorable para la actividad económica y más ventajosa para las empresas.

En este contexto, se define el potencial de mercado nominal (PMN) de una región como el promedio de los tamaños del mercado local y de los mercados externos a los que puede llegar una empresa desde esa región, ponderado por las distancias relativas. Las ponderaciones de los diferentes mercados serán inversamente proporcionales a las barreras comerciales presentes en la región de interés. En este sentido, el PMN de una región representa una medida del mercado total al que una empresa podría abastecer, de localizarse en una determinada región y, por ende, de sus ingresos potenciales, a través de una medida de la proximidad de las empresas a los consumidores.

Sin embargo, las decisiones de localización de las empresas dependen del acceso a los consumidores potenciales y también del impacto negativo de la competencia local sobre la rentabilidad de las empresas. Por este motivo, es útil introducir el concepto de potencial de mercado real (PMR) que

<sup>3</sup> Esta sección se basa en parte en Ottaviano (2009), trabajo elaborado para la presente publicación.

mede no solamente la proximidad de la empresa a los consumidores sino también a sus competidores. De esta manera, mientras que el PMN de un mercado permite predecir los ingresos potenciales de una empresa en ese mercado, el PMR ofrece una predicción de las ganancias potenciales de operar desde una localidad específica.

Las disparidades espaciales ocurren cuando los beneficios vinculados al acceso a los mercados compensan con creces las pérdidas generadas por la competencia local. En estos casos, las actividades económicas se sitúan desproporcionadamente en las regiones con mercados más grandes. Las decisiones de localización de las empresas no son triviales porque dependen de la interacción entre el acceso a mercados y la competencia local así como del impacto de esta interacción sobre las ganancias de la empresa que, a su vez, depende de las características fundamentales de la empresa y de la industria. En particular, la concentración es más probable en sectores donde hay fuertes economías de escala y el nivel de poder de mercado es alto (menos sujeto a la competencia); asimismo, se utilizan en menor medida insumos o factores productivos que están relativamente fijos en el territorio (tierra u otros recursos naturales). Estos casos están típicamente asociados a sectores con altos niveles de diferenciación de productos, de actividades de investigación y desarrollo (IyD), y alto valor agregado.

Frente un *shock* externo –por ejemplo, un cambio en la demanda, un avance tecnológico, una caída en los costos de transporte o un cambio de política comercial– las empresas se trasladarán hasta que el PMR se iguale en todas las regiones, es decir, hasta que las ganancias posibles sean las mismas en todas las regiones. En este caso, las diferencias en el PMN serán perfectamente compensadas por las variaciones en la competencia local. En otras palabras, a través de sus decisiones de localización, las empresas anulan cualquier diferencial de ganancias potenciales entre las diferentes regiones.

¿Qué implica todo esto para las disparidades regionales? En un país cerrado, sin comercio internacional, las disparidades regionales serán mayores mientras mayores sean los valores del mercado potencial de las regiones grandes con respecto a

aquellos de las regiones pequeñas. En el caso contrario, en que el mercado potencial de las regiones pequeñas es relativamente más grande, las disparidades espaciales serán menores.

En resumen, las concentraciones de actividades económicas y las disparidades espaciales son el resultado de la interacción de fuerzas de aglomeración y de dispersión. El concepto de potencial de mercado, que refleja tanto la atraktividad como la accesibilidad de una región, es útil para explicar la distribución espacial de las actividades económicas, y para medir el efecto de *shocks* externos y de cambios de política sobre esta distribución. La siguiente sección analizará cómo se determinan las concentraciones económicas en una economía abierta, y cómo las barreras comerciales y los costos de transporte afectan la localización de las actividades económicas.

### **Las disparidades regionales en una economía abierta**

¿Cómo se ve afectada la concentración espacial por las políticas comerciales, en particular por la liberalización comercial? ¿La liberalización comercial y la integración económica tienden a impulsar o a reducir las disparidades regionales? La liberalización comercial afecta el equilibrio entre las fuerzas de aglomeración y de dispersión, cambiando la concentración espacial de las actividades económicas. Más adelante se verá que las barreras al comercio y los costos de transporte son determinantes importantes de la localización de las actividades económicas, y que los cambios en los potenciales de mercado son el canal de transmisión principal.

#### **La liberalización comercial<sup>4</sup>**

Considérese que un país, que inicialmente se encuentra aislado por completo del mercado mundial, reduce sus barreras y se abre al comercio internacional. El concepto de potencial de mercado, anteriormente desarrollado, puede servir de guía para entender los efectos de la liberalización comercial sobre las disparidades espaciales. En particular, la apertura comercial permitirá el acceso a un mercado externo, incrementando la accesibilidad de las regiones y, por ende, su potencial de mercado.

4 Esta sección se basa en parte en Ottaviano (2009), trabajo elaborado para la presente publicación.

Si la liberalización comercial aumenta o disminuye, las disparidades regionales dependerán de los cambios relativos en los potenciales de mercado de las regiones en cuestión que, a su vez, dependerán de los cambios en su atraktividad y accesibilidad.

En cuanto a accesibilidad, difícilmente todas las regiones de un país tendrán el mismo acceso a los mercados externos. Esto puede deberse a las diferentes proximidades geográficas a las fronteras, a obstáculos geográficos, o a la manera en que está organizada la infraestructura de transporte. Una región más cercana a la frontera puede transformarse en un punto de paso para el comercio internacional. Del mismo modo, una región que ejerce una función central en la red interna de transporte podrá ser también un nodo central (*hub*) natural para el comercio internacional. De este modo, en el caso de un país donde las regiones más pequeñas desempeñan un papel importante en la red de transporte, la liberalización comercial servirá para reducir disparidades regionales.

La importancia de la función que cumple una región en la red de transporte para la concentración de las actividades económicas ha sido apoyada por la evidencia empírica. En un estudio sobre los efectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (o NAFTA, por sus siglas en inglés) en México, se ha resaltado la importancia de las regiones que cumplen una función de centro nodal o punto de paso. En particular, se encuentra que los salarios tienden a ser más altos en las regiones más cercanas a la frontera con EEUU y que un incremento de 10% en la distancia desde una región hasta la frontera reduce el salario nominal de 1% a 2% (Hanson, 1997). Asimismo, Redding y Venables (2004), en un estudio de 101 países, encuentran que el acceso a la costa aumenta los salarios nominales en un 20%, corroborando la importancia de ser una región nodal o de paso.

Se encuentra una relación en forma de U invertida entre la liberalización comercial y el nivel de disparidades regionales: las disparidades espaciales tienden a ser mayores para niveles intermedios de barreras comerciales. Para niveles altos y bajos de barreras comerciales, la distribución geográfica de las actividades económicas estará en consonancia con la distribución de los factores productivos relativamente inmóviles o determinantes de primera naturaleza, tal

cual fueran descritos anteriormente. Para niveles intermedios de barreras comerciales, el acceso a mercados y la competencia ejercen un papel determinante en las decisiones de localización de las empresas. En efecto, con la reducción paulatina de las barreras comerciales, el acceso a un mercado más grande permite a las empresas de la región más grande explotar más las economías de escala y lograr ganancias mayores. Estas ganancias atraerán más empresas, la concentración económica en la región crecerá, y aumentarán las disparidades regionales. Sin embargo, para niveles menores de barreras comerciales, la concentración en una región ejercerá presión sobre el mercado de recursos naturales y de factores productivos, aumentando los costos y erosionando las ganancias de las empresas. Este efecto de saturación de mercado reducirá la concentración de actividades económicas (Ottaviano y Puga, 1998). Esta tendencia a la desconcentración para niveles muy bajos de barreras comerciales será mucho más fuerte en el caso en que la cercanía a los recursos naturales y otros factores de producción fijos sean un insumo relativamente importante para las industrias y, por ende, cumplan una función significativa en las decisiones de localización de las empresas.

Se ha recalcado con anterioridad la importancia del papel que ejerce la historia en determinar la localización de las actividades económicas, y la fuerza de la causalidad acumulativa en formar las disparidades regionales y crear, como consecuencia, una persistencia en los patrones de distribución espacial. Esto tiene importantes implicaciones para la liberalización comercial. Desde el punto de vista empírico, es posible ver que el impacto de la liberalización comercial y de la caída de las barreras al comercio tiene efectos discontinuos sobre las disparidades regionales. La persistencia de las disparidades espaciales frente a variaciones en aranceles y costos de transporte son evidencia de la persistencia de los patrones de distribución de actividades económicas. Sin embargo, una vez que las barreras comerciales pasan un umbral crítico, el panorama económico puede variar bruscamente, siguiendo los incentivos de los potenciales de mercado descritos con anterioridad.

La movilidad de los factores refuerza los procesos de causalidad acumulativa, efecto que se magnifica cuando uno o más factores de producción son móviles internacionalmente. De hecho, en estos casos, la presión dispersiva de la actividad econó-

mica sobre estos elementos se reduce. Como se ha visto anteriormente, una elasticidad mayor de la oferta de factores favorecerá la concentración de las industrias y la aglomeración de las actividades económicas (Krugman, 1991b). La concentración de empresas aumenta la competencia tanto en el mercado de productos finales como en los mercados de factores, reduciendo las ganancias. En presencia de movimientos de factores, estos se reubicarán con base en la distribución internacional del potencial de mercado, favoreciendo la aglomeración. En particular, en el caso de movilidad del factor trabajo, el crecimiento en la demanda de trabajo, en los salarios y en la oferta de productos atraerá trabajadores. Ello, a su vez, disminuirá la presión sobre el mercado de trabajo e incrementará las ganancias, atrayendo más empresas (Ottaviano y Puga, 1998). De esta manera, la movilidad de los factores de producción amplifica el efecto positivo de la liberalización sobre las disparidades regionales.

En este contexto, es posible que se generen dinámicas no sincronizadas en las disparidades interregionales e internacionales, es decir, es posible que unas crezcan más rápidamente que otras o que unas crezcan y que las otras se reduzcan. Si los costos relacionados con la congestión y la saturación de mercado no son significativos, y las barreras a la movilidad de bienes y factores caen más rápidamente al interior de los países que entre ellos, las disparidades interregionales crecerán más rápidamente que las internacionales. En caso contrario, es decir, si las barreras a la movilidad de bienes y factores caen más rápidamente entre países que al interior de ellos, puede esperarse que las disparidades internacionales crezcan más rápidamente.

Cuando los costos de congestión y de saturación de mercado son altos, se pueden anular los efectos de aglomeración de la liberalización de movimiento de bienes y factores. En este caso, si las diferencias regionales en los costos por congestión son mayores entre países que al interior de estos, al liberarse suficientemente la movilidad de bienes y de capital, las disparidades internacionales tenderán a disminuir mientras que las interregionales dentro de un mismo país tenderán a aumentar. Ahora bien, para el caso opuesto, si las diferencias regionales en costos por congestión son mayores dentro de los países que a nivel internacional, podría observarse una reducción de las inequidades regionales a

medida que aumentan las disparidades entre países (Ottaviano, 2009).

A la larga, la liberalización comercial favorecerá o reducirá las disparidades espaciales en la ubicación de actividades económicas dependiendo de los cambios relativos en los potenciales de mercado entre regiones. Esto dependerá, a su vez, de las características subyacentes de las regiones y de las industrias más relevantes que pueden apuntar en direcciones distintas y por ello, se trata esencialmente de una cuestión empírica.

### La evidencia empírica

En años recientes, se han desarrollado varios estudios examinando los efectos de la liberalización comercial sobre las disparidades espaciales. El trabajo seminal en esta área es el de Hanson (1996, 1997, 2001) que examina el efecto del NAFTA sobre la economía mexicana. El autor encuentra que la mayor integración comercial entre México y EEUU debido al NAFTA causó el traslado de las industrias manufactureras mexicanas hacia las regiones más cercanas a la frontera con EEUU (es decir, a las regiones con mayor acceso al mercado estadounidense). Al mismo tiempo, la actividad manufacturera alrededor de Ciudad de México se redujo, mostrando cómo la reforma comercial ha debilitado el cinturón industrial centrado en Ciudad de México, formándose nuevos centros industriales en la frontera con los Estados Unidos. Como se analizó anteriormente, una mayor apertura comercial incrementa las ventajas asociadas a localizarse en las regiones con mayor acceso a los mercados extranjeros. Este incentivo será mayor para los países donde las exportaciones son un componente importante del PIB, como en el caso de México, cuyas exportaciones hacia EEUU representan, además, más del 80% del total de las exportaciones.

El caso mexicano después de NAFTA fue examinado también por Laderman *et al.*, (2003). Este estudio encuentra que las condiciones iniciales son un indicador importante de las regiones que crecieron más rápidamente. Esta evidencia sugiere que las divergencias espaciales internas a un país después de un proceso de liberalización comercial pueden depender de diferencias en las condiciones iniciales. En particular, la existencia de una infraestructura de comunicación eficiente y de altos niveles de capital humano

eran determinantes claves. Se subraya que es posible, en el caso mexicano, que las regiones más pobres hubiesen podido beneficiarse más de la liberalización comercial de haber existido políticas públicas dirigidas a mejorar las condiciones económicas subyacentes, promoviendo estas regiones como lugares más ventajosos para la localización de empresas.

Krugman y Livas Elizondo (1996) sustentan que la aglomeración de personas y producción en las grandes ciudades de América Latina sería una consecuencia directa de las políticas de sustitución de importaciones. En efecto, al incentivar el uso de insumos nacionales, se refuerzan los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, lo cual aumenta el efecto de mercado doméstico y fomenta la aglomeración, como se vio anteriormente. La historia reciente de la economía mexicana sustenta este modelo: antes de que se implantara la política de sustitución de importaciones, Ciudad de México era mucho menos dominante en el país como centro productivo, y al implantarse dicha política, la industria mexicana se concentró fuertemente en torno a la capital. Por otro lado, desde que comenzó a liberalizarse el comercio, en los años ochenta, ha habido un desplazamiento de la industria hacia el norte, cerca de la frontera con EEUU, ya que a medida que la producción se orienta más hacia afuera, las fuerzas de aglomeración se hacen más débiles, y la accesibilidad a mercados externos se vuelve una fuerza determinante.

En el caso de Argentina, dominada por una única gran área regional (Buenos Aires), la evidencia empírica sugiere la presencia de fuertes encadenamientos hacia adelante y hacia atrás en muchos sectores industriales, representando una importante fuerza a favor de la aglomeración. Sanguinetti y Volpe (2008) examinan el efecto de las diferencias arancelarias sobre la actividad manufacturera argentina. La concentración de la actividad económica en la zona de Buenos Aires se magnificó por un largo período de proteccionismo y políticas de sustitución a la importación: en 1974, la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires representaban el 65,1% de la actividad industrial en Argentina. Las ventajas de ubicarse en una zona metropolitana van disminuyendo con la caída de las barreras comerciales que

incrementa el acceso a mercados extranjeros. En este caso, el peso relativo de los costos de congestión y de las altas rentas de la tierra en las zonas industriales y residenciales de un área metropolitana grande será mayor respecto a las fuerzas centrípetas y ejercerá un fuerte empuje dispersivo. En 1994, el peso relativo del área metropolitana había caído a un 59,8%, mientras que el peso relativo de algunas regiones más pequeñas del interior había crecido de manera significativa<sup>5</sup>. Dada la fuerte variabilidad de aranceles entre sectores, los autores encuentran que los sectores con menos protección comercial tienden a ubicarse más lejos de los mercados domésticos principales, poniendo en evidencia la fuerza dispersiva de la liberalización comercial.

El proceso de integración europea ofrece una rica experiencia para estudiar los efectos de la liberalización comercial sobre las disparidades espaciales y la concentración de empresas. En un estudio de industrias europeas, Brühlhart (1998) encuentra que, entre 1980 y 1990, no solamente había aumentado el nivel de concentración industrial en la Unión Europea sino también el nivel de especialización industrial. De hecho, 14 de las 18 industrias consideradas en el estudio estaban más concentradas geográficamente durante el período analizado. Tanto economías de escala como factores de primera naturaleza parecen haber sido determinantes de esta mayor concentración. Por su parte, Brühlhart y Torstensson (1996) encuentran evidencia de una relación de U invertida entre las barreras comerciales y el nivel de concentración de las empresas para el caso de las industrias europeas. En presencia de baja movilidad de la mano de obra, las industrias con mayores economías de escala estaban más concentradas en las regiones centrales de la Unión Europea durante la fase inicial de la integración regional, mientras que los índices de concentración cayeron a partir de los años ochenta, período de profundización del proceso de integración.

En el caso específico de España, Paluzie *et al.* (2001) no encuentran ningún cambio relevante en la concentración de las empresas españolas como resultado de la caída de las barreras comerciales con el ingreso de dicho país a la Unión Europea. Sin embargo, este resultado puede deberse al hecho de que la actividad industrial ya estaba muy

<sup>5</sup> En particular, las provincias de Tierra del Fuego, San Luis, La Rioja, Catamarca y San Juan. Estas regiones se beneficiaron de un conjunto de políticas comerciales dirigidas al desarrollo regional, por ejemplo, políticas que favorecían las exportaciones desde puertos de la Patagonia.

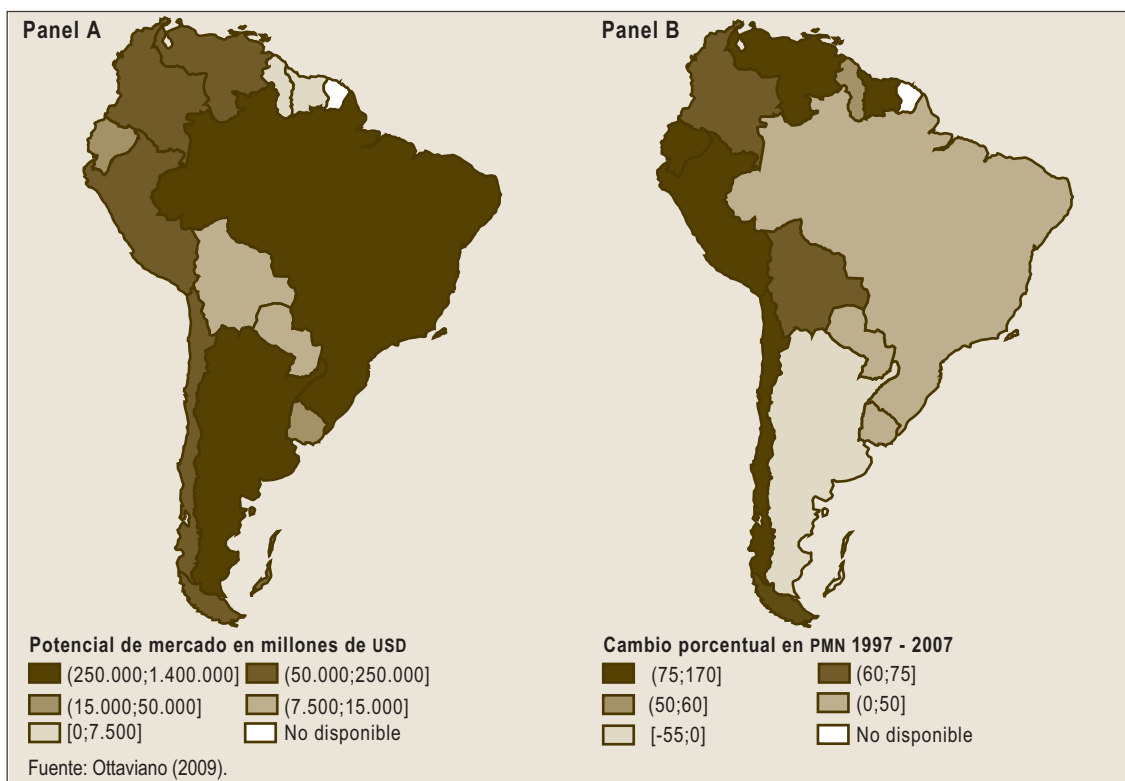
concentrada en España antes de su ingreso a la Unión Europea. Al contrario, Crozet y Koenig (2004), examinando el caso de la expansión de la Unión Europea, encuentran que la liberalización comercial favorece la aglomeración de las actividades económicas en las regiones con mejor acceso (es decir, de menor costo) a los mercados extranjeros. En particular, los autores consideran el caso de la liberalización comercial de Rumania en preparación para su adhesión a la Unión Europea, y encuentran una relación positiva entre el grado de urbanización regional en Rumania y la cercanía a los mercados de Europa Occidental.

Ades y Glaeser (1995), utilizando una muestra de 85 países desarrollados y en vías de desarrollo, encuentran una relación negativa entre liberalización comercial y concentración urbana (aunque notan que la dirección de la causalidad no es clara). En particular, niveles altos de aranceles o de costos de transporte o de comunicación parecen favorecer la concentración urbana, sobre todo en presencia de una ciudad principal y, por ende, la reducción de estos costos permite una mayor dispersión de las actividades económicas. Serra *et al.* (2006), considerando una muestra de países sudamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú), encuentran una relación positiva (aunque

posiblemente temporal) entre liberalización comercial y disparidades regionales al interior de los países, apoyando la tesis de que los ganadores y los perdedores de la liberalización tienden a concentrarse geográficamente.

En el mencionado estudio elaborado por Ottaviano para la presente publicación, dicho autor examina variaciones en la distribución del PMN de los países de Sudamérica durante el período 1997-2007, período de importantes reformas comerciales, en el cual los países de Sudamérica aumentaron sus exportaciones intrarregionales (Ottaviano, 2009). Como pudo apreciarse anteriormente, el PMN de una región se define como la suma de los tamaños de los mercados locales y externos, ponderados por las distancias relativas. Por un lado, la Figura 2.1(a) muestra cómo Argentina y Brasil, los países más grandes de la región, tienen potenciales de mercado más altos (las áreas más oscuras se refieren a potenciales de mercado nominal más altos, y las más claras a potenciales más bajos). Sin embargo, como puede verse en la Figura 2.1(b), donde las áreas más oscuras se refieren a crecimientos mayores de los potenciales de mercado, durante esta década los países más pequeños de la región han tenido más éxito en mejorar sus potenciales de mercado.

**Figura 2.1**  
Potencial de Mercado (nominal) en 2007 y su cambio porcentual entre 1997 y 2007 para los países de América del Sur



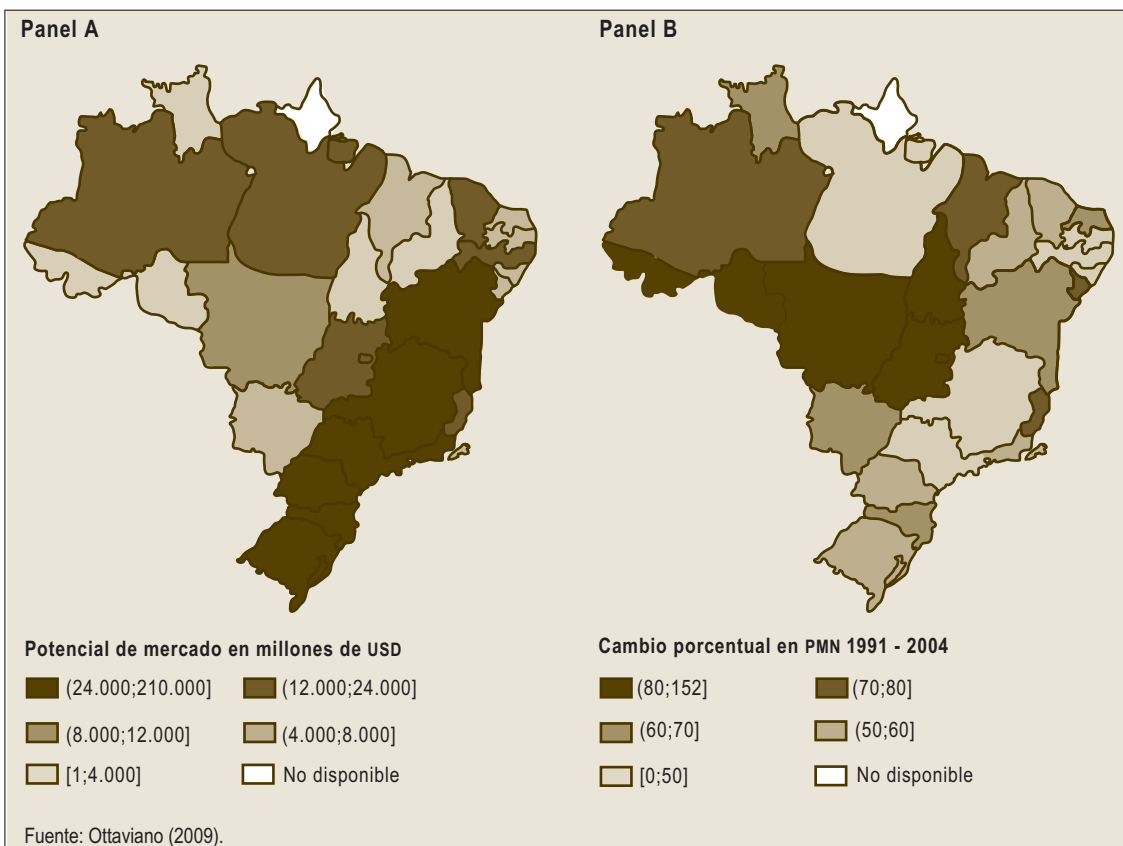


Por último, el caso específico de Brasil, reflejado en la Figura 2.2, tiene un patrón similar. Aunque las regiones del sur y sureste tienen potenciales de mercado mayores, en el período 1991-2004 estas regiones han sido menos exitosas en incrementar sus PMN respecto de otras regiones (Ottaviano, 2009). En particular, las regiones del centro-occidente y noroeste registran tasas de crecimiento mayores en el período estudiado, debido posiblemente a la mayor apertura de Brasil en los años noventa que causó un desplazamiento de las actividades manufactureras hacia el sur y de las actividades agrícolas hacia el centro-occidente (Serra *et al.*, 2006)<sup>6</sup>. Esto explica, en cierta manera, la caída en las disparidades intrarregionales experimentada por Brasil en este período.

### Los costos de transporte

Se han mencionado anteriormente las barreras comerciales, sin distinguir las barreras administrativas al comercio (aranceles, cuotas, estándares,

regulaciones, entre otras) de los costos de transporte. Esta distinción es importante por varios motivos. En primer lugar, los aranceles generan ingresos para el sector público mientras que los costos de transporte no, de modo que el efecto sobre el bienestar es distinto. En segundo lugar, y de manera más importante para el tema de las disparidades espaciales, los cambios en los costos de transporte pueden generar impactos diferentes sobre la localización de las empresas y el patrón del comercio internacional. Aun en presencia de una liberalización completa del comercio, las exportaciones y las importaciones deben moverse por rutas de transporte ya establecidas. Con la caída de las barreras administrativas al comercio, el papel de los costos de transporte se vuelve más importante. Se estima que para los países en desarrollo, el impacto de los costos de transporte sobre el comercio es cinco veces mayor que el de los aranceles (Banco Mundial, 2001). Además, un estudio basado en una muestra de 101 países (desarrollados y en desarrollo) encuentra que el 35% de las diferencias en



**Figura 2.2**  
Potencial de Mercado (nominal) en 2004 y su cambio porcentual entre 1991 y 2004 para los estados de Brasil

<sup>6</sup> La región de la Amazonía registró las tasas de crecimiento más altas en este período debido, en parte, a la expansión del sector electrónico en la zona libre de Manaus (Serra *et al.*, 2006).

ingreso entre países se explica con el grado de acceso a los mercados extranjeros, y que reducir a la mitad la distancia de un país de sus socios comerciales incrementaría los ingresos en un 25% (Redding y Venables, 2004).

En el caso de América Latina, un estudio acerca del impacto de los costos de transporte sobre el comercio en la región subraya el hecho de que con los procesos de liberalización comercial, en la gran mayoría de sectores y de mercados, los países de la región enfrentan costos de transporte significativamente más altos que los aranceles. Las causas principales de los altos costos de transporte son las fuertes deficiencias en infraestructura, junto con una situación de baja competencia en los servicios de transporte. Se estima que una reducción de los costos de transporte pudiera tener un impacto significativo y mucho mayor al de la liberalización arancelaria, tanto respecto del volumen como de la diversificación del comercio de los países de la región (Moreira *et al.*, 2008).

### ***Infraestructura de transporte y disparidades espaciales***

Los efectos de la infraestructura de transporte sobre los procesos de aglomeración dependen, en parte, de su alcance geográfico. La infraestructura local se define como la que afecta sobre todo las interacciones de corta distancia; y la infraestructura global, la que afecta interacciones de una distancia más larga, generalmente interregionales. Resulta interesante notar que la infraestructura local suele afectar principalmente a la atractividad de una localidad, mientras que la infraestructura global influye más sobre su grado de accesibilidad (Ottaviano, 2008).

Para que las mejoras en la infraestructura de transporte de una localidad sean capaces de atraer actividades económicas, es necesario que las reducciones de los costos de transporte asociados involucren mejoras en el potencial de mercado. Sin embargo, las mejoras en la infraestructura local no siempre

hacen que una localidad se vuelva más “atractiva”. De hecho, las mejoras en la infraestructura de transporte y las reducciones en los costos de transporte pueden tener consecuencias inesperadas. Por ejemplo, mejorar la infraestructura de transporte entre una región pequeña y una más desarrollada, con un mercado relativamente más grande, puede disminuir aun más la atractividad de la primera. Como se comentó antes, con la caída de los costos de transporte el efecto a favor de la aglomeración del tamaño de mercado tiende a superar el efecto dispersivo de la mayor competencia. A menos que el precio de los bienes no transables sea mucho mayor en la región desarrollada con respecto a la menos desarrollada, mejorar el sistema de transporte tendrá un efecto positivo mayor sobre la región más grande. Esto se llama el “efecto succión” (*straw effect*) porque las actividades económicas se trasladan a la región más desarrollada “como líquido succionado mediante un tubo” (Behrens *et al.*, 2007)<sup>7</sup>.

Otro efecto inesperado vinculado a la caída de los costos de transporte es el “efecto sombra” que a menudo ocurre en las regiones que sirven de centro nodal o de “puerta estratégica” de una red de transporte. En estos casos, mejorar la infraestructura local de transporte no hace necesariamente que la localidad sea más atractiva<sup>8</sup>. A modo de ilustración, se propone el caso de dos regiones, A y B, que comercian con una tercera región, C, que es grande (es decir, tiene fuerte atractividad) y está bien conectada tanto con A como con B (es decir, tiene buena accesibilidad). Además, se asume que C es un centro nodal o una puerta estratégica de una red de transporte. En este caso, un incremento en el tamaño de mercado de A o una caída en sus costos de producción debida a una mejora en la infraestructura local de transporte pueden tener como resultado una reducción de la actividad económica localizada en A. Esto puede suceder si la mejor infraestructura de transporte de A se utiliza de manera desproporcionada para transportar mercan-

7 Por ejemplo, en el caso de Italia hay evidencia de que la reducción de los costos de transporte en los años cincuenta aceleró el proceso de desindustrialización de la zona del sur (Faini, 1983). En España, se ha argumentado que la ferrovía de alta velocidad entre Madrid y Barcelona favorecería la concentración de las actividades económicas en la zona de la capital a costa de Barcelona (Vives, 2001). Asimismo, en Francia hay evidencia similar de un efecto de mayor concentración económica en la zona de la capital como consecuencia de la ferrovía de alta velocidad entre París y Lyon (Puga, 2002).

8 En la segunda sección se ha visto cómo en un país cerrado al comercio exterior y compuesto por dos regiones, la inversión en la infraestructura de transporte, al reducir el costo de las transacciones intraregionales, puede reforzar las disparidades regionales a través del efecto de mercado doméstico.



cía entre A y C, “ensombreciendo” la atractividad de A. En presencia de localidades que sirven de centro nodal o de puerta estratégica de una red de transporte, los *shocks* positivos de demanda o de reducción de costo en cualquier otro lugar pueden llevar a una contracción de la actividad económica y a una expansión en el centro nodal o puerta estratégica (Behrens *et al.*, 2007)<sup>9</sup>.

En la sección anterior, se mencionó que la atractividad de una región depende, en parte, de su ubicación con respecto a la red de posibles localizaciones. Si un cambio en la infraestructura de un país afecta la ubicación de una región en la red de mercados, esto afectará su potencial de mercado y, en consecuencia, la concentración de actividades económicas. Colombia, por ejemplo, experimentó una transformación radical de su sistema de transporte interno a partir de 1920. Hasta esa fecha, el sistema de transporte se basaba en el transporte fluvial, complementado por la red de ferrocarriles. Durante los años veinte, una fuerte inversión en la red vial empujó de manera importante la difusión del transporte vial. Esto se complementó con una fuerte inversión en la red ferroviaria. La mayor integración resultante entre los mercados internos llevó a una mayor convergencia entre las regiones colombianas, con una importante excepción. La Costa Caribe, inicialmente bien integrada con el país gracias a la red fluvial, quedó aislada de la nueva red vial y ferroviaria, y sufrió un dramático retroceso económico (Bonet y Meisel, 2000).

Además, como se ha podido apreciar en el caso general de las barreras comerciales, la relación entre las políticas que reducen los costos de transporte y las desigualdades espaciales puede ser no lineal, presentando una forma de U invertida. A menudo, es necesario que las reducciones de costos de transporte superen un cierto umbral para que contribuyan a una distribución más dispersa de la actividad económica a fin de superar los efectos de

red del sistema de transporte (que favorecen la aglomeración).

Uno de los retos al examinar empíricamente la relación de U invertida entre barreras comerciales y disparidades espaciales es la dificultad de identificar las barreras comerciales como altas, bajas o intermedias. Un estudio sobre los efectos de las inversiones en el sistema de transporte en Portugal (Teixeira, 2006), utilizando datos sobre las políticas de transporte en el período 1985–1998, permite considerar dos niveles de reducción de costos de transporte en el país. Dicho estudio encuentra que una primera intervención no contribuyó a la equidad espacial; ahora bien, la simulación de una expansión ulterior del sistema de transporte muestra que para costos de transporte suficientemente bajos, la actividad industrial iría dispersándose con el tiempo, sugiriendo una relación de U invertida entre costos de transporte y disparidades espaciales. El Recuadro 2.1 describe con más detalle las políticas de transporte en Portugal y el estudio de Teixeira (2006).

En una economía abierta, las mejoras en la infraestructura global pueden reducir las disparidades geográficas, sobre todo en tres casos principales. En primer lugar, si los precios de los bienes no transables son mucho menores en las localidades menos desarrolladas, la mayor accesibilidad –gracias a las mejoras en la infraestructura de transporte– implicará que empresas y trabajadores se trasladen a dichas localidades desde las regiones más desarrolladas. En segundo lugar, si un mejor sistema de transporte permite que los trabajadores viajen desde más lejos para ir a trabajar, la concentración de las empresas no estará necesariamente vinculada al tamaño del mercado, dado que la residencia de los trabajadores y, en consecuencia, el lugar donde gastan sus ingresos serán otros; esto favorece la dispersión de las actividades económicas (Borck *et al.*, 2007). En tercer lugar, y utilizando un concepto

9 Existen varios estudios sobre el “efecto sombra” de las aglomeraciones urbanas. Por ejemplo, Chesire y Magrini (2005) buscan explicar las distintas tasas de crecimiento de las zonas urbanas en Europa, por medio de una serie de variables, incluyendo la organización político-territorial. Hallan un “efecto sombra” significativo en ciudades que se encuentran en regiones densa y continuamente urbanizadas. En estos casos, las ciudades grandes crecen más rápido cuando se encuentran más cerca de ciudades pequeñas que crecen más lentamente. Según los autores, esto reflejaría ya sea ajustes en los patrones de traslado de los trabajadores (los trabajadores viven en una ciudad pero trabajan en otra) o ajustes en los patrones de aglomeración de la industria. Por su lado, Partridge *et al.* (2005) examinan la existencia de “efectos sombra” en los patrones de crecimiento de las áreas rurales estadounidenses, y encuentran evidencia de que, por el contrario, la cercanía a localidades grandes es positiva para el crecimiento de las zonas cercanas. Sin embargo, encuentran que cuando se trata de corredores urbanos con varias ciudades pequeñas y una ciudad mediana, esta última ejercerá un “efecto sombra” sobre el crecimiento de las demás.

### Recuadro 2.1 Los efectos de la inversión en infraestructura vial en Portugal

Entre 1985 y 1998, el Gobierno portugués invirtió, en promedio, un 1,9% del PIB en infraestructura, de lo cual aproximadamente un 70% se destinó a infraestructura vial. El parque de carreteras del país pasó de 234 km a 1.393 km y, en consecuencia, los costos de transporte se redujeron aproximadamente en un 45% durante ese período. En 1985, más del 60% de los trabajadores industriales se localizaban en Lisboa y Porto, que representan solo el 5,7% del territorio.

Teixeira (2006), utilizando un modelo propuesto inicialmente por Combes y Lafourcade (2001), pone a prueba un modelo de la Nueva Geografía Económica (NGE) para evaluar si la reducción de los costos de transporte dentro de Portugal a raíz de la construcción de la red vial nacional ha contribuido a la dispersión o a la aglomeración de la actividad industrial en el país. Teixeira utiliza, como unidad territorial, el distrito (según la organización político-administrativa vigente, en Portugal hay 18 distritos), y los costos de transporte se estiman de acuerdo al trayecto mínimo necesario para llegar de una capital de distrito a otra por carretera. El Gobierno portugués estableció como prioridad en el proyecto de infraestructura el conectar distritos que presentaban escasa actividad económica y retraso con respecto al resto del país por encontrarse físicamente aislados.

Según el modelo, una reducción de los costos de transporte implicaría un proceso de relocalización de la actividad económica: las regiones grandes (en términos de tamaño del mercado) atraerán firmas de las regiones intermedias y pequeñas, y las regiones intermedias atraerán empresas de las regiones pequeñas, hasta que los beneficios se igualan en todas las regiones. Sin embargo, cuando los costos de transporte son suficientemente bajos, se fortalecen las fuerzas centrífugas y se revierte el proceso de aglomeración.

Utilizando datos de 25 sectores industriales y datos censales para obtener ingreso, sector ocupacional y gastos de los trabajadores en 1985 y 1998, se estima hasta qué punto la disminución de los costos de transporte contribuyó a una

mayor dispersión de la actividad económica. Es necesario tomar en cuenta que la reducción de los costos afecta a los distintos sectores de manera desproporcionada, según la proporción que representen los costos de transporte dentro de los costos totales. Por medio del cálculo de un índice de concentración (Hirschman-Herffindal normalizado), encuentran que la aglomeración aumenta para los sectores de alta tecnología (tales como instrumentos médicos, maquinaria electrónica, equipos de procesamiento de información, entre otros) y disminuye para unos pocos sectores de bienes capitales (productos químicos, papel y cartón, entre otros). En total, el efecto de la reducción de los costos de transporte es un aumento de la aglomeración.

A través de unas simulaciones, el modelo es utilizado para predecir cuál será el efecto de las inversiones adicionales que el Gobierno portugués tiene planeado concluir en 2010, y encuentran que estas reducirían en un 42% más los costos de transporte. Esta disminución adicional sería favorable para la dispersión de la industria, pues contrarrestaría los beneficios de la aglomeración. Los distritos que actualmente están más altamente industrializados (Lisboa y Porto) perderían parte de su atractivo para las empresas que se situarían en distritos con industrialización relativamente alta (Aveiro, Braga, Leiria y Setubal) y en algunos que tienen industrialización intermedia (Faro).

En conclusión, el trabajo presenta evidencia de que, en primer lugar, el modelo de NGE es adecuado para describir la dinámica de la localización industrial en Portugal; en segundo lugar, que las inversiones en infraestructura vial entre 1985 y 1998 contribuyeron a la aglomeración de las industrias; y en tercer lugar, que, a pesar de lo anterior, las inversiones adicionales planeadas hasta 2010 sí serían efectivas para promover la equidad territorial. Esta evidencia es consistente con la hipótesis de una relación de U invertida entre costos de transporte y disparidades espaciales.

Fuente: Teixeira (2006).

de infraestructura de transporte más amplio, las mejoras en la infraestructura de comunicación también pueden contribuir a disminuir las disparidades espaciales. Una mejor comunicación permite la difusión de conocimiento local a diferentes regiones: si las externalidades de conocimientos son un componente importante de la fuerza de aglomeración para un sector, las asimetrías en los costos de producción se reducirán, promoviendo una distribu-

ción más uniforme de las actividades económicas (Baldwin *et al.*, 2001).

Debido al carácter transnacional, los altos costos de las inversiones y las importantes externalidades asociadas a muchos proyectos de infraestructura de transporte, los procesos de integración económica incluyen a menudo programas supranacionales de infraestructura de transporte. En efecto, en el caso

de infraestructuras situadas en zonas fronterizas, las externalidades pueden extenderse a regiones limítrofes de los países vecinos. En este caso, no solo el país vecino puede beneficiarse sino que puede potenciar los beneficios para los dos países con inversiones complementarias (Carciofi, 2007). Ciertamente, las externalidades en muchos casos pueden extenderse mucho más allá de las regiones limítrofes, aun en el caso de proyectos muy localizados.

Es importante subrayar que los proyectos de infraestructura supranacionales pueden afectar no solo las disparidades espaciales entre países sino también al interior de los países. El efecto de traslado de empresas será empujado por los cambios en la accesibilidad de las regiones como resultado de la nueva infraestructura. Por ejemplo, en el caso de la Unión Europea, con el desarrollo de las Redes Trans-Europeas, las disparidades regionales en muchos países se acentuaron debido al acceso diferencial a la nueva red. Del mismo modo, las mejoras en la infraestructura local pueden afectar tanto la distribución de actividades económicas dentro del país como la de sus vecinos (Ottaviano, 2008).

### ***Un caso empírico: el Corredor Vial Interoceánico Sur***

Como ilustración del papel que juegan los costos de transporte en las disparidades regionales, puede citarse el caso del Corredor Vial Interoceánico Sur (CVIS) en Perú. El proyecto consiste en más de 2.200 km de carreteras que conectarían las ciudades portuarias en la costa pacífica (Matarani, Ilo, Marcona) con las ciudades de la región sur (Arequipa, Puno y Cuzco) para finalmente llegar hasta las redes viales de Brasil y Bolivia en la triple frontera en Iñaparí. La etapa de construcción comenzó en 2006 y se espera que esté concluida para 2010.

Se espera que conectando de este modo a las ciudades de la región sur de Perú se pueda fomentar su mayor inserción en la economía nacional y en el comercio internacional, permitiendo reducir las disparidades territoriales a nivel económico y

social<sup>10</sup>, por cuanto la región es una de las más pobres de Perú, en particular, el departamento de Madre de Dios que se encuentra virtualmente aislado del resto del país. Aparte de promover la equidad regional, se busca impulsar el comercio con el oeste de Brasil (en particular, con Acre y Rondônia) y con el norte de Bolivia (Beni, Pando, La Paz), y mediante la red vial brasileña, conectar el Océano Pacífico con el Atlántico.

El efecto sobre los costos de transporte es significativo: se espera que los tiempos de traslado se reduzcan aproximadamente a la mitad en los tramos del Corredor, pues en tres de los tramos las carreteras, cuando existían, no estaban pavimentadas.

En el referido estudio de Ottaviano, se evalúan los efectos potenciales que la construcción del Corredor podría tener sobre las disparidades departamentales en Perú a través de la medición del impacto que el CVIS tendría sobre los potenciales de mercado de los departamentos que atraviesa con respecto a otras regiones de Perú<sup>11</sup>.

A tal fin, se construye una medida de “eficiencia” de la vialidad, consistente en el ratio entre la distancia en línea recta y la distancia por carretera entre dos ciudades. Si dicho índice es cercano a uno, la carretera es eficiente, y a medida que se acerca a cero, indica un creciente aislamiento entre las ciudades. En particular, se calcula que el coeficiente de eficiencia entre Cuzco y Puerto Maldonado (la capital del departamento de Madre de Dios), trayecto que no está pavimentado, es de 0,59; entre Puerto Maldonado y Puno, de 0,45; y entre Puno y Cuzco, donde la carretera es de buena calidad, es de 0,85. Estas cifras indican la situación de aislamiento relativo del departamento de Madre de Dios mencionado anteriormente.

El ejercicio llevado a cabo consiste en suponer que los coeficientes de eficiencia de Puerto Maldonado a Cuzco y a Puno serán llevados a los niveles del trayecto entre Puno y Cuzco, y calcular los nuevos PNM<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Por ejemplo, los departamentos de Puno y Cuzco tienen un ingreso per cápita que es menor al 50% del nacional, y en la última década se han ubicado siempre entre los departamentos con menor ingreso.

<sup>11</sup> La conexión con Brasil y Bolivia no es tomada en cuenta para el cálculo del potencial de mercado en este estudio.

<sup>12</sup> El potencial de mercado se calculó utilizando los PIB departamentales y las distancias (por carreteras) entre capitales como indicador de los costos de transporte (por tratarse de un mismo país, no hay aranceles para el comercio interdepartamental).

**Figura 2.3**  
Corredor Vial  
Interoceánico del Sur



**Cuadro 2.1 Cambio en el Potencial de Mercado (nominal) de departamentos de Perú tras construcción del Corredor Vial Interoceánico del Sur, simulaciones**

Departamento	Crecimiento PMN (%)
Lima y Callao	0,01
Piura	0,02
La Libertad	0,03
Cajamarca	0,03
Lambayeque	0,04
Ancash	0,04
San Martín	0,05
Ucayali	0,09
Junín	0,09
Amazonas	0,11
Pasco	0,12
Huánuco	0,13
Ica	0,13
Tumbes	0,14
Arequipa	0,18
Huancavelica	0,33
Ayacucho	0,50
Cuzco	1,14
Moquegua	1,19
Tacna	1,36
Puno	1,81
Apurímac	2,48
Madre de Dios	186,24

Fuente: Ottaviano (2009).

Los resultados, reportados en el Cuadro 2.1, apuntan a un crecimiento del potencial de mercado para los departamentos cercanos a Madre de Dios, en particular para los más cercanos y con menor PIB. Para Madre de Dios, el potencial de mercado casi se triplica (con un incremento del 186%). Cabe esperar, por ende, que la pavimentación y construcción de los tramos del CVIS incremente la accesibilidad y atractividad del departamento de Madre de Dios y represente una oportunidad para facilitar su inserción, tanto en el comercio nacional como en el internacional.

En conclusión, aunque en general la infraestructura de transporte sirve para reducir las disparidades

geográficas, es importante considerar que la caída de los costos de transporte puede tener efectos imprevistos sobre los potenciales de mercado, sobre todo en el caso de regiones pequeñas y más periféricas, es decir, las de menor accesibilidad, reduciendo los niveles de actividades económicas. En estos casos, las inversiones de infraestructura de transporte deben ir acompañadas de políticas que incrementen la atractividad de la región para las empresas a fin de evitar efectos de reducción de ingresos importantes. En el capítulo 6 se revisarán las políticas para el desarrollo económico local que incluyen este tipo de intervenciones.

## Conclusiones

Las concentraciones de actividades económicas y las disparidades espaciales son el resultado de las decisiones de las empresas, afectadas a su vez por las diferentes fuerzas de aglomeración y de dispersión. Las complementariedades entre actividades económicas y los vínculos de encadenamiento refuerzan los procesos de causalidad acumulativa, magnificando y encerrando patrones de concentración. El concepto de potencial de mercado, que mide el acceso a los mercados locales y extranjeros, es útil para evaluar los efectos de *shocks* externos y de cambios de política sobre los patrones de concentración y las disparidades espaciales.

Como es de esperarse, las barreras al comercio son un determinante importante de la localización y concentración de las actividades económicas y, por lo tanto, de las disparidades espaciales. Sin embargo, como ha podido analizarse, la reducción de las barreras comerciales puede llevar tanto a incrementos o reducciones en las disparidades regionales, dependiendo de la interacción de las fuerzas de aglomeración y de dispersión y de sus efectos sobre los potenciales de mercado de las diferentes regiones. Además, las complementariedades entre actividades económicas pueden llevar a efectos de *lock-in* (difíciles o costosos de ser revertidos) y de persistencia de patrones de concentración económica así como retardar la reacción de las disparidades a cambios en las barreras comerciales. Las intervenciones de política dirigidas a reducir las barreras comerciales deben tener en cuenta la posibilidad de retraso en los efectos esperados, o la necesidad, en algunos casos, de lograr un umbral crítico para poder ver resultados.

Es importante destacar los efectos de la liberalización comercial entendida como la disminución de barreras arancelarias y no arancelarias; asimismo se debe tener una concepción más amplia que incluya todos los factores que contribuyen a bajar los costos del comercio internacional. La red de transporte, en particular, cumple un papel clave para la concentración de actividades económicas. La inversión en infraestructura de transporte puede así reducir los costos de transporte y, por ende, influir sobre los patrones de concentración y aglomeración. Otros tipos de infraestructura que afecten la conectividad también pueden cumplir una función importante. Por ejemplo, los diferentes tipos de infraestructura de comunicación, a través de sus efectos sobre los costos de transmisión de la información, también pueden incidir sobre las decisiones de localización de las empresas.

Un resultado interesante del análisis es que las políticas de mayor apertura, aplicadas aisladamente, pueden no lograr mejorar el desempeño económico de la región involucrada. En particular, pueden no lograr aumentar la atractividad de la localidad, como ha podido apreciarse en el caso de la infraestructura de transporte. Esto conlleva a dos implicaciones importantes de política. En primer lugar, la relevancia de estudios de efectos de políticas de apertura comercial y de reducción de las barreras comerciales en general sobre la distribución de las actividades económicas: los efectos de la liberaliza-

ción comercial sobre la ubicación de las actividades económicas dependen de los cambios relativos en los potenciales de mercado entre las regiones afectadas que, a su vez, dependen de las características subyacentes de la región y de sus industrias. Como estas fuerzas pueden apuntar en direcciones distintas, el estudio empírico de estos efectos es un insumo importante de política pública.

En segundo lugar, y en particular en el caso de regiones pequeñas y más periféricas, se evidencia la necesidad de acompañar políticas de reducción de barreras comerciales con políticas dirigidas a mejorar las condiciones para las actividades económicas, como se discutirá en el capítulo 6. De hecho, como se discutirá en los capítulos 6 y 7, las políticas que forman parte de un esfuerzo integrado tienen más alcance y mayor probabilidad de éxito que las políticas aplicadas aisladamente y sin coordinación.

Otro resultado relevante está vinculado con la función que ejercen las políticas intrarregionales y suprarregionales. Como se ha visto para el caso de la infraestructura de transporte, la caída de los costos de transporte puede tener efectos imprevistos. Una mayor coordinación entre regiones y naciones puede lograr internalizar externalidades y evitar resultados perversos a nivel interno o que “empobrezcan al vecino”, es decir, minimizar el riesgo de que las mejoras en algunas regiones se den en detrimento de otras.

# Capital humano en movimiento



## *Capital humano en movimiento*

### **Introducción**

Casi todas las ramas del pensamiento sobre el desarrollo económico y social le atribuyen un papel de central importancia al capital humano, bien sea como fuente del avance tecnológico y la innovación o como condición necesaria para el fortalecimiento de las instituciones y la consolidación de los procesos democráticos. En el capítulo 1 se argumentó, precisamente, que el capital humano es uno de los pilares para el surgimiento de aglomeraciones productivas así como para los procesos de construcción de la institucionalidad formal e informal. El presente capítulo analiza algunos de los determinantes de la composición del capital humano local e intenta ofrecer elementos para guiar la formulación de políticas públicas dirigidas a mejorar las posibilidades de desarrollo económico y social, incidiendo sobre esta dimensión.

El capital humano existente en un lugar determinado es el resultado tanto de la acumulación de destrezas y conocimientos a nivel local como de los flujos de personas, con ciertas capacidades particulares, que han llegado y que se han ido de ese lugar. El nivel y la composición del capital humano adecuado para una localidad, por lo tanto, guarda mucha relación, en el corto plazo, con los incentivos existentes para las personas con destrezas diferentes que deciden radicarse o mudarse. Así, dicho análisis está estrechamente relacionado con las migraciones ya que, en última instancia, más allá de la decisión individual de acumular ciertas destrezas, lo que determina el desarrollo local es si las personas con las destrezas necesarias para el desarrollo tienen voluntad de participar en el mercado de trabajo local o no.

La distribución espacial del recurso humano tiene una relación directa con la distribución de la actividad económica; en primer lugar, porque los incentivos para establecerse dependen de las oportunidades laborales locales; y, en segundo lugar, porque las condiciones de los mercados locales se ven afectadas por la mayor o menor disponibilidad de distintos tipos de capital humano. Sin embargo, las migraciones no necesariamente contribuyen a reducir la desigualdad entre las personas, que se explica, más bien, en más de 95% por las diferencias al inte-

rior de los estados y municipios en América Latina (Acemoglu y Dell, 2009a). La migración puede, pues, llegar a aumentar la desigualdad total entre las personas, que surge de las diferencias entre territorios, ya que puede reforzar, precisamente, el proceso de concentración de la actividad económica. La desigualdad entre personas depende principalmente de las diferencias en la cantidad y calidad de educación que reciben, por lo que las políticas para igualar oportunidades deben estar dirigidas a los factores de bienestar social mencionados en el capítulo 1, a saber, acceso a servicios básicos, educación de calidad, salud de calidad, entre otros. En resumen, las diferencias de ingresos entre territorios están relacionadas con la productividad de la economía en su conjunto, mientras que las diferencias de ingreso entre personas tienen más relación con las distintas condiciones de acceso a bienes y servicios básicos por parte de la población. Por ello, el objetivo de reducir las disparidades territoriales en el bienestar guarda una estrecha relación con el objetivo de mejorar la igualdad de oportunidades para toda la población.

Como se ha argumentado anteriormente, una aglomeración productiva puede tener diversos orígenes, y las iniciativas locales con respecto al capital humano para la transformación productiva deben dirigirse a facilitar el flujo de personas asociadas a esa actividad y, en todo caso, a favorecer la capacitación del trabajo menos calificado para las tareas que esa aglomeración requiera (CAF, 2006). Es posible que la propia aglomeración productiva tenga su origen en las características de la fuerza de trabajo de una localidad pero es difícil planear esta eventualidad por lo que los esfuerzos generales de acumulación de capital humano a nivel local deben estar dirigidos a mejorar la calidad de la educación básica y media, al mismo tiempo que a favorecer el acercamiento de los sectores productivos locales con los centros educativos y de investigación a fin de facilitar el surgimiento de interacciones y colaboraciones en la generación de oportunidades laborales productivas.

Por otra parte, la configuración de las capacidades de distinto tipo y el nivel educativo en una localidad



tienen un impacto significativo sobre el tipo de relaciones sociales que allí se producen y, por lo tanto, sobre la evolución de la institucionalidad informal y formal que norma las interacciones entre los diversos tipos de actores. En este contexto, las iniciativas dirigidas al capital humano también tendrán influencia sobre el tipo de capital social que se acumula, los niveles de participación ciudadana y los cambios en las diversas instituciones locales tanto formales como informales.

Como lección central para las políticas públicas, este capítulo sugiere que los gobiernos locales deben considerar su intervención en el área del capital humano no solamente desde la perspectiva de la capacitación de los trabajadores y del mejoramiento de la calidad educativa local (claramente, muy importantes) sino también desde la perspectiva de un mercado de trabajo local que compite con otros por atraer y retener a personas talentosas con destrezas especiales para ciertas actividades económicas. Las autoridades pueden influir para mejorar los niveles de comunicación entre instituciones educativas, de capacitación y los sectores productivos para generar sinergias entre ellos y favorecer un mayor dinamismo en la economía que incremente el atractivo de la localidad. La planificación estratégica urbana (que se analizará más adelante, en el capítulo 7) cobra especial relevancia puesto que es el espacio para prever las migraciones hacia o desde la ciudad y sus posibles consecuencias. Estas últimas, frecuentemente se asocian al hecho de que el individuo que decide reubicarse no tiene en consideración el impacto de su decisión sobre la comunidad que deja ni sobre la que lo recibe.

La segunda sección de este capítulo explica la relación entre el capital humano local y los procesos migratorios; la tercera sección ilustra el orden de magnitud de los beneficios salariales de la migración interna; la cuarta sección discute algunas de las implicaciones de esta migración sobre las comunidades aun cuando no necesariamente son tomadas en cuenta por los migrantes, y la quinta sección discute el tipo de iniciativas que, a nivel local, pueden llegar a aumentar las capacidades locales

para el mejoramiento tanto de la productividad como del bienestar en general. La última sección presenta las conclusiones del capítulo.

### **La localización del capital humano: migración**

El movimiento entre territorios ha sido desde siempre una de las formas más importantes de adaptación de la especie humana ante los cambios del entorno. Como parte del instinto que motiva a las personas a buscar la máxima satisfacción posible, la alternativa de desplazarse y echar raíces en otro punto de la geografía ha sido siempre una opción de peso. La migración es parte integral del desarrollo; cuando las sociedades primitivas dedicadas a la caza, pesca y recolección veían amenazadas sus posibilidades de subsistencia por un cambio climático, por una guerra o por el agotamiento de ciertas especies, decidían trasladarse a otras tierras. Algunas migraciones contemporáneas tienen rastros de este tipo de migración de poblaciones completas, particularmente en países o regiones donde existe alguna forma de conflicto armado. La enorme mayoría de las migraciones modernas, sin embargo, al parecer son voluntarias y motivadas por la búsqueda individual o familiar de mejores condiciones de vida<sup>1</sup>. En la medida en que los trabajadores buscan mejores condiciones laborales, las diferencias de productividad generan el movimiento de personas; este, a su vez, tiene impactos sobre la productividad y sobre las condiciones de vida, no solo de los migrantes sino de los no migrantes. Además de los retornos privados a la migración, más adelante se analizarán algunas de las consecuencias tanto para las localidades que reciben migrantes como para las que los envían, así como las posibles implicaciones y respuestas de política que pueden tener ambos tipos de localidades, en relación, además, con una visión estratégica del capital humano en la localidad.

La decisión individual de migrar está influida por factores adicionales a las posibilidades de generar mayores ingresos. Las personas pueden migrar en respuesta a las condiciones de provisión de servicios públicos, para mantenerse cerca de sus familia-

1 El migrante es aquel que vive en un lugar distinto al que nació, sin embargo, la demarcación de territorios puede llevar a un número grande o pequeño de lugares de origen, por lo que la comparación cuantitativa de la migración interna con la migración internacional es compleja. Más allá de estas dificultades, Bell (2009) muestra que la migración al interior de los países es mucho más importante que la migración internacional.

res o por las condiciones del ambiente, entre otras razones. Parte de las diferencias salariales observadas entre territorios puede representar simplemente una forma de compensación por las diferencias entre la calidad y cantidad de otras amenidades valoradas por los individuos. Sin embargo, esto no implica que las diferencias regionales existentes no dejen espacios para mejoras de la productividad agregada de la economía a través de reasignaciones de factores a lo largo del territorio.

A pesar de que los individuos tienen en consideración toda la información relevante sobre las consecuencias para sí mismos (y su familia) al tomar la decisión de migrar, es de esperar que no contemplen los impactos que tal decisión puede tener sobre el resto de la ciudadanía, tanto en su comunidad de origen como en la de destino. Por ejemplo, es posible que aunque haya aumentos en la productividad debido al incremento en la concentración poblacional en zonas urbanas, la calidad de vida se vea afectada negativamente debido a la saturación en el uso de los servicios públicos. Por otra parte, es posible que en la comunidad de origen de un migrante altamente capacitado, el espacio laboral que él o ella deja pierda valor y, por lo tanto, genere efectos negativos sobre otros trabajadores; tal vez también las comunidades de origen pierdan posibilidades de recaudación de impuestos y, por ende, de financiamiento de gasto local u otros efectos vinculados o no a un canal fiscal.

### **¿Cuándo y hacia dónde migrar?**

Por lo general, la migración es una decisión donde las alternativas de movimiento (local, regional, internacional) se evalúan en términos de costos, ventajas y desventajas esperadas. Las ventajas se encuentran usualmente vinculadas a mejoras en el ingreso laboral, acceso a servicios tanto públicos como privados de mayor calidad, mejores oportunidades educativas y culturales, cercanía y contacto con familiares, entre otros. Los costos y desventajas, por su parte, incluyen el gasto en el traslado de las personas y los bienes, la búsqueda de una vivienda nueva y otros gastos directamente relacionados con el movimiento así como factores más subjetivos como las percepciones y diferencias culturales, a veces traducidas en desarraigo, añoranza por el lugar de origen u otra forma de descontento por el hecho de residir en un lugar extraño.

Todos estos factores, tanto del lado del costo como del lado de los beneficios esperados, pueden ser muy diferentes para distintas personas, dependiendo tanto de las variables observables (lugar donde habita, nivel educativo, edad, ingreso, riqueza, entre otros) como del ánimo emprendedor, la valoración por el contacto familiar, la identificación con la cultura local o el disfrute de la diversidad, que no se pueden observar ni medir directamente, pero que también juegan un papel importante en las decisiones de migración de los hogares.

La mayor parte de la evidencia sobre migraciones en el mundo sugiere que las personas se mueven en búsqueda de mejores condiciones de vida (PNUD, 2009; Banco Mundial, 2008, entre otros). Sin embargo, hay dos hechos destacados en la evidencia internacional sobre los flujos de personas: en primer lugar, las migraciones más significativas en el mundo son migraciones internas; y, en segundo lugar, el flujo de migraciones internacionales entre países de niveles de desarrollo similar es mucho mayor que desde países de ingresos bajos hacia otros más ricos (PNUD, 2009). En las migraciones internacionales, las restricciones legales al movimiento de trabajadores juegan un papel fundamental, pero también importan las barreras culturales, de lenguaje y la distancia: la mayoría de las migraciones internacionales ocurren entre países cercanos que comparten un mismo idioma y creencias religiosas similares. Esto tiene implicaciones para la consideración de las posibilidades de adopción local de tecnologías provenientes de países o regiones muy distintas culturalmente.

Estos patrones en las migraciones internacionales tienen su contraparte en las migraciones internas: aunque en la mayoría de los países del mundo existen pocas barreras legales al movimiento interno, las barreras físicas como cordilleras montañosas o vías de comunicación terrestre en mal estado reducen el atractivo de la migración porque la hacen más costosa; de igual forma, la migración hacia zonas del territorio nacional donde las costumbres son muy diferentes a las propias puede resultar menos atractiva. A pesar de las posibles diferencias en el nivel de vida entre dos localidades, no todas las personas en la localidad más pobre tendrán incentivos para migrar hacia la localidad más rica. Un agricultor de una zona rural pobre en Colombia, por ejemplo, quizá considere otras zonas rurales

antes de optar por mudarse a Bogotá o Medellín, donde probablemente sus destrezas y conocimientos sobre el campo y la tierra no serían tan valorados, a pesar de que en estas ciudades el nivel de acceso a servicios, las oportunidades educativas, culturales, deportivas, entre otras, probablemente sean mucho mayores.

Por otra parte, la información sobre las oportunidades laborales a lo largo del territorio no es igualmente accesible para todos, lo que de alguna forma restringe la movilidad interna y, por lo tanto, abre espacios para las políticas públicas a nivel nacional. Ahora bien, desde la perspectiva del presente análisis, son claves las implicaciones para la política pública a nivel local por lo que respecta el mejoramiento de la información sobre oportunidades laborales en los mercados locales para atraer el capital humano necesario –aumentando el atractivo de la región con el fin de explotar efectivamente las especificidades productivas de las localidades.

### **Capital humano y movimiento en ciudades de América Latina**

Durante el año 2009, se realizó la segunda edición de la encuesta anual de la CAF sobre condiciones socioeconómicas en América Latina, donde además de realizar las mediciones en las ciudades encuestadas en 2008, se incluyeron siete ciudades adicionales; por lo general, de menor tamaño a las estudiadas anteriormente, con un nuevo total de 23 ciudades. Además de algunas de las preguntas básicas sobre servicios, consideradas en la encuesta anterior, en esta edición se incluyó un módulo de migraciones, del cual se han extraído algunos hallazgos que ayudan a poner en perspectiva regional la discusión más general sobre el fenómeno. Además, la encuesta permite ilustrar algunas diferencias en la configuración del capital humano de las ciudades así como en sus patrones migratorios. El Cuadro 3.1 muestra la fracción de la población de cada ciudad que nació en un lugar distinto al que reside, la fracción que reporta una experiencia de migración con una duración de al menos un año, la fracción de la población total que tiene nivel primario de educación, el ingreso mensual promedio en dólares corrientes y la población total representada en la encuesta.

La mayoría de los habitantes de las ciudades encuestadas vive en un lugar distinto al que nació.

En algunos lugares como Salto, Montevideo, La Paz y Córdoba, el 70% o más de los habitantes han nacido en otros lugares. Alrededor de 40% de los habitantes de la región ha vivido al menos un año en un lugar distinto al actual. Estas cifras muestran la enorme importancia que tienen los movimientos migratorios en la vida cotidiana de la población, tanto de ciudades grandes como de ciudades más pequeñas, lo que corrobora que el movimiento a lo largo del territorio es el principal mecanismo a través del cual se ajusta el nivel de capital humano localmente, sin desmérito de los esfuerzos propios que se pueden hacer para mejorar la calidad de la educación en cada región.

Vale la pena resaltar la gran variabilidad en la movilidad observada de la población en distintas ciudades; en Salto por ejemplo, aunque el 82,7% de la población residente no haya nacido allí, apenas el 23% ha tenido una experiencia migratoria significativa en su vida (vivió un año o más fuera de esa ciudad y lo recuerda), lo cual contrasta notablemente con Cochabamba donde más del 56% de la población ha vivido por más de un año en otra parte, a pesar de que la mitad de la población es oriunda de esa ciudad. La migración es un fenómeno cuantitativamente muy importante que muestra patrones diversos según las ciudades y localidades, además, la fracción de migrantes es relativamente independiente de si la ciudad tiene un ingreso mayor o menor, o si el nivel educativo promedio es más alto o es menor o, incluso, de si la ciudad es grande o pequeña. Esto se debe a que hay tipos muy variados de migración, tanto de personas con elevada calificación como de personas menos educadas, aunque aquellos que se encuentran en la parte más baja de la distribución del ingreso no suelen tener los medios suficientes para cubrir los costos directos de la migración y, por lo tanto, suelen migrar relativamente menos.

La composición del aparato productivo de las ciudades puede medirse a través de la fracción de los trabajadores que se encuentran ocupados en cada sector económico, y con base en esta aproximación, es claro que existen grandes diferencias entre ciudades que no guardan una relación evidente con los patrones agregados de migración ni con el nivel educativo promedio de cada localidad. De igual manera, el peso del empleo público, del privado o de la informalidad no tiene correlación aparente con la migración de largo o

**Cuadro 3.1 Porcentaje de migrantes, nivel de educación e ingreso de las poblaciones de ciudades seleccionadas de América Latina**

Ciudad	Pocentaje de la población que vive en un lugar distinto al que nació	Porcentaje de la población que ha vivido en otro lugar por más de 12 meses	Porcentaje de la población con educación primaria <sup>a/</sup>	Porcentaje de la población con educación universitaria <sup>a/</sup>	Ingreso (USD) promedio de la población	Población representada en la encuesta
Buenos Aires	39,8	25,5	39,5	8,5	425,7	11.460.575
Córdoba	74,0	29,0	28,8	11,0	424,5	1.368.301
Rafaela	49,8	52,8	46,3	5,8	296,1	82.416
La Paz	70,0	38,6	22,8	27,0	192,0	840.044
Santa Cruz	52,8	53,6	24,0	13,3	268,6	611.068
Cochabamba	50,4	56,8	21,3	25,5	196,3	1.594.826
Sao Paulo	47,8	46,5	25,3	16,8	613,6	9.814.132
Río de Janeiro	66,3	23,8	22,3	14,5	588,0	5.857.904
Nueva Iguazú	46,5	41,5	30,5	9,0	425,5	920.599
Bogotá	63,0	36,8	17,5	21,0	510,4	7.243.547
Medellín	56,3	42,3	22,8	11,5	336,3	2.279.952
Barranquilla	60,5	43,8	21,3	20,3	388,5	1.174.967
Quito	55,8	44,5	24,5	20,8	402,5	1.599.361
Guayaquil	65,8	34,5	20,0	14,3	335,0	2.253.987
Manta	54,8	46,8	30,3	14,3	312,9	207.939
Lima	69,3	31,5	13,5	14,0	275,5	8.764.784
Arequipa	64,8	38,0	5,8	25,5	239,4	832.328
Piura	69,8	30,8	14,5	12,8	239,3	412.353
Montevideo	75,1	35,1	27,5	15,0	472,8	1.273.934
Salto	82,7	22,9	38,8	14,5	316,2	111.722
Caracas	78,0	15,8	27,3	12,8	1.095,1	3.140.176
Maracaibo	70,8	22,3	41,0	5,8	634,7	1.778.600
San Cristóbal	64,8	35,8	23,3	11,5	688,8	309.044
<b>Promedio</b>	<b>62,1</b>	<b>36,9</b>	<b>25,6</b>	<b>15,0</b>	<b>420,8</b>	

<sup>a/</sup> En el caso de las ciudades de Bolivia (La Paz, Santa Cruz y Cochabamba) representa el promedio de la población que ha cursado algún grado del nivel educativo referido, mientras para el resto de ciudades representa el promedio de la población que ha finalizado dicho nivel educativo.

Fuente: CAF (2009b).

de corto plazo. Es difícil establecer si la migración hacia una ciudad depende de la existencia de un sector manufacturero más grande o si, por el contrario, lo que predomina es el comercio informal; sin embargo, es posible hacer una descripción de las características de los migrantes y de su experiencia en algunas dimensiones. Con el fin de ilustrar algunos de estos elementos, el Cuadro 3.2 (ver p. 66) muestra la fracción de la población que ha migrado sin ningún acompañante, con su cónyuge, con parte de la familia o con toda la familia.

La mayor parte de los migrantes viaja con algún tipo de compañía. Alrededor de 35% viaja con toda su familia; el 23%, con al menos parte de ella; el 10%, con su cónyuge; y alrededor de 30% de los migrantes, solos. Una vez más, se confirma que existen diferencias importantes entre ciudades en cada país; por ejemplo, el 33,6% de los migrantes en ciudades grandes migraron solos, y en ciudades pequeñas, apenas el 22,5%, lo cual se complementa con el hecho de que casi el 44% de los migrantes en ciudades pequeñas se mudaron con toda su familia

Cuadro 3.2 Características de la migración de ciudades seleccionadas de América Latina: acompañantes

Ciudad	Ninguno	Cónyuge	Parte de la familia	Toda la familia	Otro/ No precisa
Buenos Aires	30,4	14,7	21,6	27,5	5,9
Córdoba	41,4	5,2	15,5	36,2	2,0
Rafaela	24,2	11,4	10,4	46,0	16,7
La Paz	38,5	10,3	19,9	31,4	0,0
Santa Cruz	28,6	7,8	35,9	27,6	0,0
Cochabamba	25,7	7,0	15,7	51,7	0,0
Sao Paulo	29,6	5,9	21,0	42,5	2,0
Río de Janeiro	29,5	7,4	18,9	43,2	1,0
Nueva Iguazú	16,9	9,6	19,9	53,6	0,0
Bogotá	28,6	16,3	29,9	25,2	0,0
Medellín	29,6	8,3	14,2	47,3	1,0
Barranquilla	26,9	9,7	36,6	26,3	1,0
Quito	36,5	15,7	14,0	33,1	1,0
Guayaquil	21,7	8,0	37,0	33,3	0,0
Manta	13,9	15,0	28,3	42,8	0,0
Lima	37,3	13,5	23,0	23,8	2,9
Arequipa	43,4	9,2	16,4	30,3	1,0
Piura	24,4	8,1	25,2	41,5	1,0
Montevideo	33,3	12,1	27,0	25,5	2,9
Salto	19,8	5,5	12,1	54,9	6,9
Caracas	28,6	12,7	36,5	22,2	0,0
Maracaibo	25,8	9,0	27,0	38,2	0,0
San Cristóbal	37,1	10,5	16,1	36,4	0,0
<b>Promedio</b>	<b>29,2</b>	<b>10,1</b>	<b>22,7</b>	<b>36,5</b>	<b>2,0</b>

Fuente: CAF (2009b).

mientras que en ciudades grandes esta proporción fue de alrededor de 30%. Es posible identificar también algunas diferencias entre países. Los peruanos, por ejemplo, al parecer son más proclives a migrar solos que los naturales del resto de los países de la región y, aparentemente, los ecuatorianos viajan acompañados con más frecuencia.

Existen diferencias entre migrantes y no migrantes; por ejemplo, una persona con una sólida formación en informática probablemente tenga mayores oportunidades laborales en distintos lugares dentro y fuera del territorio donde nació que alguien con menos preparación técnica, por lo tanto, es de esperar que exista una relación entre la educación y la probabilidad de migrar. De igual manera, es probable que existan diferencias en las características no observables de los migrantes en comparación con

las de los no migrantes, con respecto a su iniciativa empresarial, por ejemplo. El Cuadro 3.3 muestra diferencias en algunas características incluidas en la encuesta de la CAF entre migrantes y no migrantes que actualmente residen en ciudades grandes y en ciudades pequeñas. Las familias con experiencias de migración (de largo o de corto plazo) tienen algunas diferencias con las que no se han movido de su lugar de origen. En primer lugar, las migraciones hacia ciudades grandes tienden a estar lideradas por una figura masculina, mientras que cuando se produce hacia ciudades pequeñas esta suele ser más bien femenina.

Por otro lado, los migrantes tienen un nivel educativo, en promedio, superior a los no migrantes, medido por la fracción de cada grupo que ha culminado estudios universitarios. Esto es cierto para la

**Cuadro 3.3 Características de los migrantes de ciudades seleccionadas grandes y pequeñas de América Latina: género, educación, vivienda e ingreso**

	No migrante	Migrante	Tipos de migrantes			
			Vive en lugar distinto a lugar de nacimiento	Experiencia de migración > 12 meses	Experiencia de migración > 12 meses - nacional	Experiencia de migración > 12 meses - internacional
<b>Ciudades grandes</b>						
Edad	44	41	40	44	44	44
Mujeres (%)	52,62	50,95	50,55	50,36	51,40	39,67
Primaria (%)	34,27	23,19	19,69	28,43	29,03	41,30
Universitario (%)	8,67	11,15	12,49	9,78	9,62	15,76
Casa independiente (%)	75,20	78,60	78,84	77,73	77,58	79,35
Casa de granito, mármol, etc (%)	63,91	55,70	57,83	53,45	53,04	57,61
Casa de cemento (%)	34,07	41,20	39,54	42,65	42,94	39,67
Casa de tierra (%)	1,41	2,16	1,76	2,89	2,96	2,17
N° de habitaciones	2,41	2,57	2,62	2,48	2,45	2,72
Ingreso mensual (USD)	281,68	366,30	303,19	297,77	297,95	295,15
<b>Ciudades pequeñas</b>						
Edad	43	42	41	43	43	42
Mujeres (%)	51,74	53,16	52,22	53,09	53,07	53,42
Primaria (%)	26,87	28,31	23,42	34,09	34,64	24,66
Universitario (%)	10,45	14,42	16,22	13,65	13,49	16,44
Casa independiente (%)	93,03	83,42	92,80	91,03	90,74	95,89
Casa de granito, mármol, etc (%)	63,68	51,13	53,31	49,02	48,52	57,53
Casa de cemento (%)	31,84	43,54	41,73	45,17	45,49	39,73
Casa de tierra (%)	4,48	4,73	4,38	5,13	5,27	2,74
N° de habitaciones	2,45	2,67	2,76	2,57	2,55	2,90
Ingreso mensual (USD)	384,78	301,50	350,56	374,07	361,88	516,16

Fuente: CAF (2009b).

migración hacia grandes ciudades y hacia ciudades de menor tamaño, y es particularmente fuerte para personas que tienen una experiencia de migración internacional. Sin embargo, al ver las características de las viviendas, los migrantes viven con menos frecuencia en construcciones de la mayor calidad, pero también con mayor frecuencia en viviendas de calidad intermedia (cemento); esto sugiere que la desigualdad en las condiciones de la vivienda entre migrantes es menor que la desigualdad entre los no migrantes, a pesar de que en las ciudades grandes los migrantes suelen vivir más frecuentemente en viviendas de tierra, lo que corresponde con la popular noción de tugurios urbanos alimentados por migraciones internas no planificadas. Finalmente,

los migrantes a ciudades grandes parecen disfrutar de un ingreso promedio mayor al de los no migrantes, mientras que en las ciudades pequeñas, se observa el caso opuesto. Esto puede deberse a muchos factores y, como se ilustrará más adelante, utilizando datos para Brasil, no es sencillo distinguir entre la parte que se debe a la ganancia/pérdida por el acto mismo de migrar de la que se debe a las características particulares de los migrantes. Si los migrantes a ciudades pequeñas provienen de zonas rurales o de pueblos más pequeños aun, a pesar de que su ingreso sea menor que el ingreso de los locales, representa una ganancia en términos de lo que hubiesen percibido de haberse quedado en su lugar de origen.

Entre los elementos más importantes para el análisis tanto cualitativo como cuantitativo de las condiciones del capital humano en una localidad, se encuentran las motivaciones que llevan a los individuos y a las familias a cambiar su lugar de residencia. El Cuadro 3.4 muestra la frecuencia de respuesta de varias opciones declaradas como motivación principal para la migración. El 58,1% de las personas que reportaron alguna experiencia de migración declararon que su decisión se originó en una oportunidad laboral propia o de algún miembro de la familia; por otra parte, el 11,8% declaró que su decisión estaba vinculada a oportunidades educativas; otro 15% declaró que quería estar cerca de su familia; y apenas 6% manifestó haberse mudado como respuesta a las diferencias en la calidad de los

servicios públicos y la seguridad. En este caso, aunque haya también algunas diferencias puntuales entre ciudades, lo más destacable es que lo que motiva a las personas a dejar su lugar de origen es la existencia, principalmente, de oportunidades laborales; y, en menor escala, de mayores oportunidades educativas y de factores estrictamente familiares. Esta información es fundamental para la consideración de opciones de política de atracción o retención de talento humano: las oportunidades laborales son el movilizador principal del capital humano a lo largo del territorio nacional.

Además de las motivaciones declaradas por los encuestados, es posible medir el cambio en la condición laboral del migrante comparando su situación

**Cuadro 3.4 Características de la migración de ciudades seleccionadas de América Latina: razones para migrar**

Ciudad	Oportunidad laboral propia	Oportunidad laboral de familiar	Oportunidad de educación propia	Oportunidad de educación de familiar	Mejor acceso a servicios	Estar cerca de la familia	Seguridad	Otros
Buenos Aires	37,3	17,6	3,9	2,9	2,0	10,8	0,0	25,5
Córdoba	44,8	16,4	9,5	4,3	0,0	8,6	0,9	15,5
Rafaela	43,1	32,2	6,2	3,8	2,4	7,6	0,5	4,3
La Paz	38,5	23,7	10,9	3,2	1,3	17,3	0,6	4,5
Santa Cruz	50,7	27,6	7,4	2,3	1,4	9,2	0,0	1,4
Cochabamba	37,4	36,5	7,0	2,2	3,9	7,8	0,9	4,3
Sao Paulo	40,3	24,2	0,5	1,6	11,3	12,4	0,0	9,7
Río de Janeiro	45,3	27,4	5,3	0,0	4,2	12,6	0,0	5,3
Nueva Iguazú	21,1	28,3	0,0	1,2	3,0	19,9	1,8	24,7
Bogotá	55,8	17,0	5,4	2,7	3,4	8,8	1,4	5,4
Medellín	27,8	26,6	6,5	3,0	1,2	14,8	5,3	14,8
Barranquilla	39,4	17,1	12,6	1,7	0,6	21,1	1,1	6,3
Quito	61,8	10,7	12,4	7,3	2,2	4,5	0,0	1,1
Guayaquil	36,2	31,2	6,5	2,2	2,2	19,6	0,0	2,2
Manta	43,9	18,7	7,0	4,3	3,7	17,1	1,1	4,3
Lima	47,6	20,6	12,7	3,2	1,6	7,1	1,6	5,6
Arequipa	43,4	18,4	14,5	5,9	0,0	13,2	0,7	3,9
Piura	47,2	10,6	15,4	2,4	7,3	13,0	0,0	4,1
Montevideo	39,4	20,4	11,3	2,1	2,1	18,3	2,1	4,2
Salto	35,2	34,1	7,7	0,0	4,4	12,1	4,4	2,2
Caracas	47,6	23,8	3,2	1,6	7,9	14,3	0,0	1,6
Maracaibo	49,4	9,0	11,2	2,2	1,1	24,7	1,1	1,1
San Cristóbal	33,6	19,6	4,2	1,4	9,8	17,5	4,9	9,1
<b>Promedio</b>	<b>42,0</b>	<b>22,3</b>	<b>7,9</b>	<b>2,7</b>	<b>3,3</b>	<b>13,6</b>	<b>1,2</b>	<b>7,0</b>

Fuente: CAF (2009b).



laboral actual con la anterior. Aunque no se reportan aquí las cifras exactas, la mayoría de los migrantes trabajaba de forma remunerada o asistía a un centro de enseñanza antes de migrar y este es un patrón relativamente uniforme entre todas las ciudades del estudio. También es posible ver, para cada una de las personas encuestadas, si su condición laboral cambió entre el momento antes de migrar y el presente. La fracción de los que estaban en cada una de las categorías (buscando trabajo, trabajando de forma no remunerada, entre otros) antes de migrar pero que, en la actualidad, se encuentran en otra distinta es una estimación de la probabilidad de pasar de una categoría a otra con el proceso de migración. Precisamente, estas fracciones se muestran en el Cuadro 3.5, calculadas sobre la base de las ciudades incluidas en la encuesta de la CAF, bajo el supuesto de que estas probabilidades son similares en todos los países incluidos. El cuadro muestra que una persona que haya estado buscando trabajo en una ciudad pequeña tiene una probabilidad de 73% de encontrarlo si se muda a una ciudad grande y de 56% de encontrarlo si se traslada a otra ciudad pequeña. Por otra parte, un individuo que trabaja de manera remunerada en una ciudad grande tiene un 73% de probabilidad de

continuar en esa condición si se muda a una ciudad pequeña y 67% de probabilidad en caso de migrar a otra ciudad grande (p.e., de Córdoba a Buenos Aires). Una persona en una ciudad grande dedicada a oficios del hogar tiene una probabilidad de 32% de encontrar un trabajo remunerado en una ciudad pequeña (y 68% de probabilidad de permanecer en su condición laboral original); sin embargo, si esa migración ocurre de una ciudad pequeña a una grande, la probabilidad de pasar a trabajar de manera remunerada sube a 36%. Estas probabilidades solo describen parte del proceso de migración, no pretenden mostrar un patrón diferente al de los no migrantes, puesto que para ello sería necesario tener información histórica para períodos de tiempo comparables para el grupo de no migrantes.

Otra dimensión importante por la cual la condición laboral de la persona puede cambiar como consecuencia de la migración es el sector económico que la emplea. Antes de migrar, alrededor de 33% de los trabajadores laboraban por cuenta propia; 39%, en la empresa privada; y 15%, en el sector público (en comparación con 41%; 13,4% y 27%, respectivamente, para la fuerza de trabajo en general).

**Cuadro 3.5 Probabilidades de transición entre categorías de ocupación**

		Ciudad de destino												
		Trabajó de manera remunerada		Trabajó como no remunerado		Buscó trabajo		Asistió a un centro de enseñanzas		Oficios del hogar		Otro/ No precisa		
		Pequeña	Grande	Pequeña	Grande	Pequeña	Grande	Pequeña	Grande	Pequeña	Grande	Pequeña	Grande	
<b>Ciudad de origen</b>	Trabajó de manera remunerada	Pequeña	0,69	0,70	0,01	0,02	0,05	0,05	0,01	0,02	0,16	0,16	0,07	0,06
		Grande	0,73	0,67	0,00	0,03	0,01	0,05	0,02	0,00	0,17	0,14	0,07	0,11
	Trabajó como no remunerado	Pequeña	0,59	0,57	0,03	0,11	0,03	0,04	0,03	0,00	0,21	0,20	0,10	0,08
		Grande	1,00	0,75	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,25	0,00	0,00
	Buscó trabajo	Pequeña	0,56	0,73	0,00	0,00	0,06	0,00	0,00	0,00	0,38	0,13	0,00	0,13
		Grande	0,67	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,33	1,00	0,00	0,00
	Asistió a un centro de enseñanzas	Pequeña	0,61	0,64	0,01	0,02	0,02	0,03	0,05	0,04	0,24	0,23	0,07	0,03
		Grande	0,65	0,69	0,02	0,00	0,06	0,00	0,10	0,04	0,12	0,23	0,06	0,04
	Oficios del hogar	Pequeña	0,29	0,36	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,64	0,56	0,02	0,04
		Grande	0,32	0,20	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,68	0,80	0,00	0,00
	Otro/ No precisa	Pequeña	0,54	0,54	0,01	0,03	0,04	0,06	0,01	0,02	0,27	0,25	0,12	0,10
		Grande	0,65	0,52	0,03	0,00	0,00	0,04	0,03	0,09	0,18	0,26	0,12	0,09

Fuente: CAF (2009b).



La probabilidad de transitar desde, por ejemplo, un empleo formal hacia el trabajo por cuenta propia no profesional al migrar desde una ciudad pequeña a una ciudad grande puede contribuir a la discusión sobre la naturaleza de la migración y sus consecuencias para los trabajadores. El Cuadro 3.6 muestra las probabilidades de transición entre categorías ocupacionales al momento de la migración, estimadas sobre la base de datos de la encuesta de la CAF. Un empleado de una empresa privada que migra de una ciudad pequeña a una grande tiene un 3% de probabilidad de terminar trabajando en el sector público, 54% de probabilidad de continuar trabajando en el sector privado, 12% de trabajar por cuenta propia profesional o empezar un negocio propio, y 23% de probabilidad de caer en la categoría de cuenta propia no profesional (el desempleo y otras categorías tienen una probabilidad de 8%). Por otra parte, un trabajador por cuenta propia no profesional que reside en una ciudad grande tiene una probabilidad de 0% de encontrar trabajo en el sector público si se muda a una ciudad pequeña, 16% de probabilidad de entrar a una empresa privada, 6% de probabilidad de empezar una empresa propia y 71% de probabilidad de mantenerse en esa categoría ocupacional.

A pesar de que estos cambios de sector y de categoría ocupacional no pueden atribuirse estrictamente

al proceso de migración, y tampoco pueden compararse con los cambios de sector de los no migrantes, las transiciones aquí descritas muestran que la migración conlleva una gran variedad de experiencias en términos de movilidad intersectorial e interocupacional, aunque también es claro que existe un nivel elevado de persistencia en estas condiciones laborales.

De esta visión panorámica de la migración en las ciudades estudiadas, se desprenden dos lecciones fundamentales: en primer lugar, la migración interna es un fenómeno generalizado, cuantitativamente más importante que la migración internacional; y en segundo lugar, la migración está motivada, principalmente, por factores asociados a la condición laboral del migrante o sus familiares. A pesar de que las amenidades ofrecidas por diferentes ciudades no parecen ser factores motivadores muy relevantes para la migración, es necesario destacar que estas amenidades, por lo general, guardan una relación estrecha con las condiciones productivas generales de la localidad, de tal manera que los lugares donde hay mayor probabilidad de encontrar mejores oportunidades laborales son también aquellos donde probablemente haya mejores servicios públicos. También se desprende del análisis de los datos de la encuesta de la CAF que existe una gran

Cuadro 3.6 Probabilidades de transición entre sectores luego de migrar

Ciudad de origen		Ciudad de destino									
		Empleo sector público		Empleo en empresa privada		Cuenta propia profesional/patrono		Cuenta propia no profesional		Otros	
		Pequeña	Grande	Pequeña	Grande	Pequeña	Grande	Pequeña	Grande	Pequeña	Grande
Empleo sector público	Pequeña	0,68	0,45	0,10	0,17	0,01	0,11	0,16	0,13	0,05	0,13
	Grande	0,58	0,38	0,16	0,31	0,11	0,15	0,16	0,15	0,00	0,00
Empleo en empresa privada	Pequeña	0,07	0,03	0,63	0,54	0,05	0,12	0,22	0,23	0,04	0,08
	Grande	0,09	0,04	0,54	0,70	0,09	0,12	0,23	0,14	0,05	0,00
Cuenta propia profesional/patrono	Pequeña	0,09	0,05	0,22	0,23	0,41	0,41	0,25	0,20	0,03	0,11
	Grande	0,00	0,14	0,20	0,00	0,60	0,71	0,00	0,00	0,20	0,14
Cuenta propia no profesional	Pequeña	0,03	0,07	0,17	0,23	0,04	0,05	0,66	0,57	0,09	0,08
	Grande	0,00	0,12	0,16	0,20	0,06	0,12	0,71	0,48	0,06	0,08
Otros	Pequeña	0,17	0,12	0,32	0,23	0,04	0,07	0,35	0,30	0,13	0,28
	Grande	0,20	0,25	0,27	0,31	0,00	0,00	0,13	0,19	0,40	0,25

Fuente: CAF (2009b).

heterogeneidad entre individuos sobre la manera en que cada quien percibe y aprovecha tales oportunidades, con transiciones entre sectores y ocupaciones que no reflejan de manera exacta ningún estereotipo sobre migrantes entre ciudades pequeñas o incluso rurales, y ciudades grandes.

### **Retornos privados a la migración**

Tal y como se ha analizado en los dos capítulos anteriores, la distribución territorial de la actividad económica y, por tanto, de las oportunidades laborales para los trabajadores y de la disponibilidad de servicios públicos de calidad responde a diversos factores íntimamente relacionados: la fortaleza institucional local que facilita la provisión de bienes y servicios públicos adecuados, la presencia de economías de aglomeración que favorece actividades productivas complementarias, y la acumulación de capital humano que es parte fundamental de ambas. La interacción de estos elementos en cada lugar puede tener una dinámica muy diferente, lo cual podría explicar las diferencias regionales que se observan en la realidad.

Como se ha venido destacando, las personas se mueven a lo largo del territorio, en buena medida como respuesta a las oportunidades laborales presentes en su lugar de origen en comparación con las de otros lugares, de tal manera que el hecho de que haya gran movimiento interno constantemente y especialmente desde las zonas rurales a las urbanas sugiere que las diferencias de productividad al interior de los países son sustanciales. Además de los hechos estilizados en este sentido, presentados en el capítulo 1, se pueden identificar, sobre la base de las ganancias salariales que percibe un trabajador al migrar de un sitio a otro, las diferencias de productividad que pueden representar no solamente oportunidades para algunos trabajadores sino para toda la sociedad.

A partir de la encuesta de la CAF, es posible hacer una estimación muy simple del cambio en el ingreso derivado de la migración que sería el cambio observado en el ingreso neto de lo que se hubiese esperado que fuera este ingreso en ausencia de la migración (p.e., por acumulación de experiencia laboral). Asumiendo un crecimiento “vegetativo” de los ingresos de los trabajadores de alrededor de 3% anual en dólares, es posible descontar del incremento de ingreso reportado la parte que se

hubiese esperado independientemente de si el trabajador migrase o no. En promedio, este cálculo resulta en un aumento importante de alrededor de 19 dólares mensuales (luego de eliminar el 5% superior e inferior de los cambios registrados) que representan, en promedio, un poco más del 13% del ingreso mensual de los migrantes incluidos en la muestra. Esta cifra es solo indicativa y no puede interpretarse causalmente, sin embargo, revela que incluso un cálculo muy simple puede sugerir impactos de gran significado cuantitativo.

Debido a que los individuos deciden migrar, en alguna medida, hacia donde sus habilidades y destrezas son más valoradas, o simplemente debido a que son personas más emprendedoras o menos adversas al riesgo, al observar una cierta ganancia salarial por parte de un migrante, es difícil distinguir la fracción de esa ganancia que se debe a las características individuales y la que se debe a las diferencias de productividad general entre los lugares de origen y destino (calidad institucional, economías de aglomeración, entre otras). En un estudio realizado para este reporte (Clemens y Ortega, 2009), se han estimado los retornos a la migración interna entre los 27 estados de Brasil, utilizando registros individuales del censo poblacional para cuatro olas del Censo Demográfico entre 1970 y 2000. Resulta complejo lograr esta medición ya que posiblemente el migrante es diferente al no migrante debido a características que pueden observarse y a otras más difíciles de identificar como su disposición a tomar riesgos. Clemens y Ortega (2009) ofrecen varias medidas de ganancia salarial debida a la migración, controlando tanto por características observables (educación, edad y raza) como por características no observables y realizan la medición a partir de la diferencia con un grupo de comparación que se presume tiene características no observables similares. Por ejemplo, más allá de las diferencias en la educación, la experiencia y quizá la raza, dos personas con ocupaciones muy simples (“elementales”), como la limpieza de oficinas, no deberían tener salarios muy diferentes en dos lugares distintos del territorio nacional, a menos que la valoración de esa actividad sea distinta debido, por ejemplo, a una diferencia en la productividad de todos los factores de producción.

El punto de partida es la comparación entre los salarios de aquellos que migraron y los que se quedaron

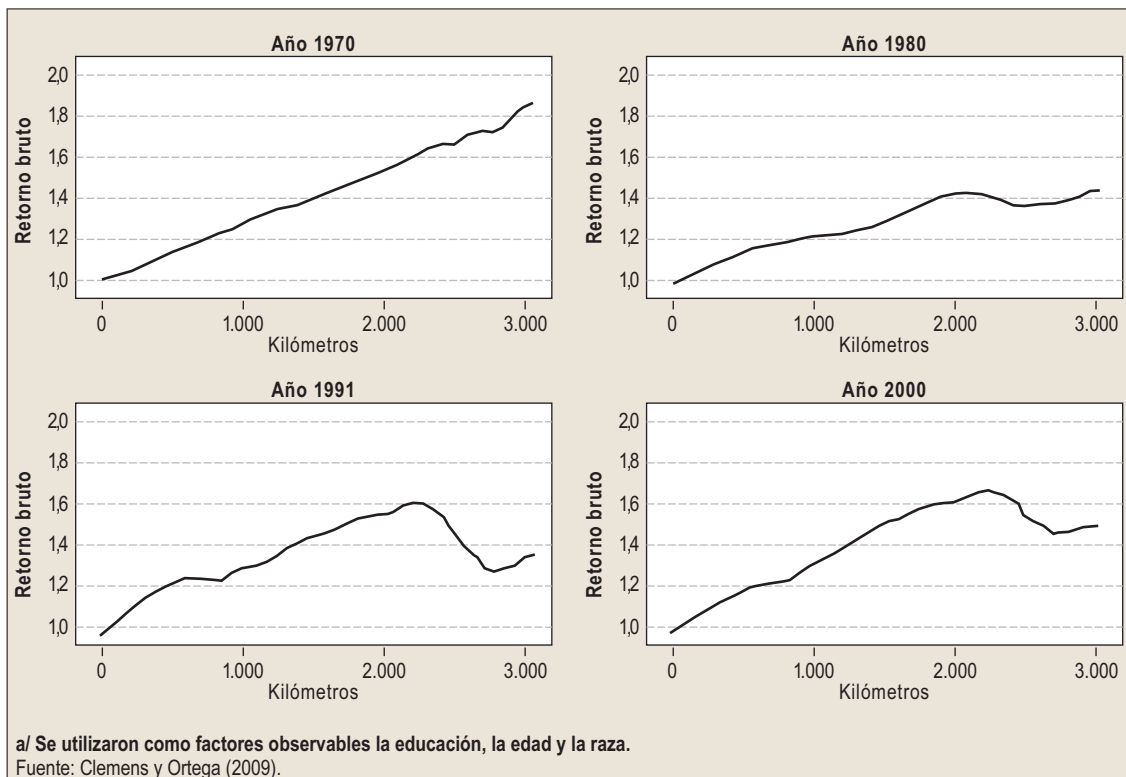
en su lugar de origen, controlando solamente por factores observables. En vista de que la migración entre los 27 estados de Brasil produce 27 x 26 retornos posibles, resumir esta gran cantidad de información es difícil, por lo que se ha optado por mostrar la relación entre este retorno bruto (controlando por educación, edad y raza) y la distancia entre el lugar de origen y el de residencia de los migrantes. El Gráfico 3.1 muestra esta relación estimada para las cuatro olas del censo utilizadas.

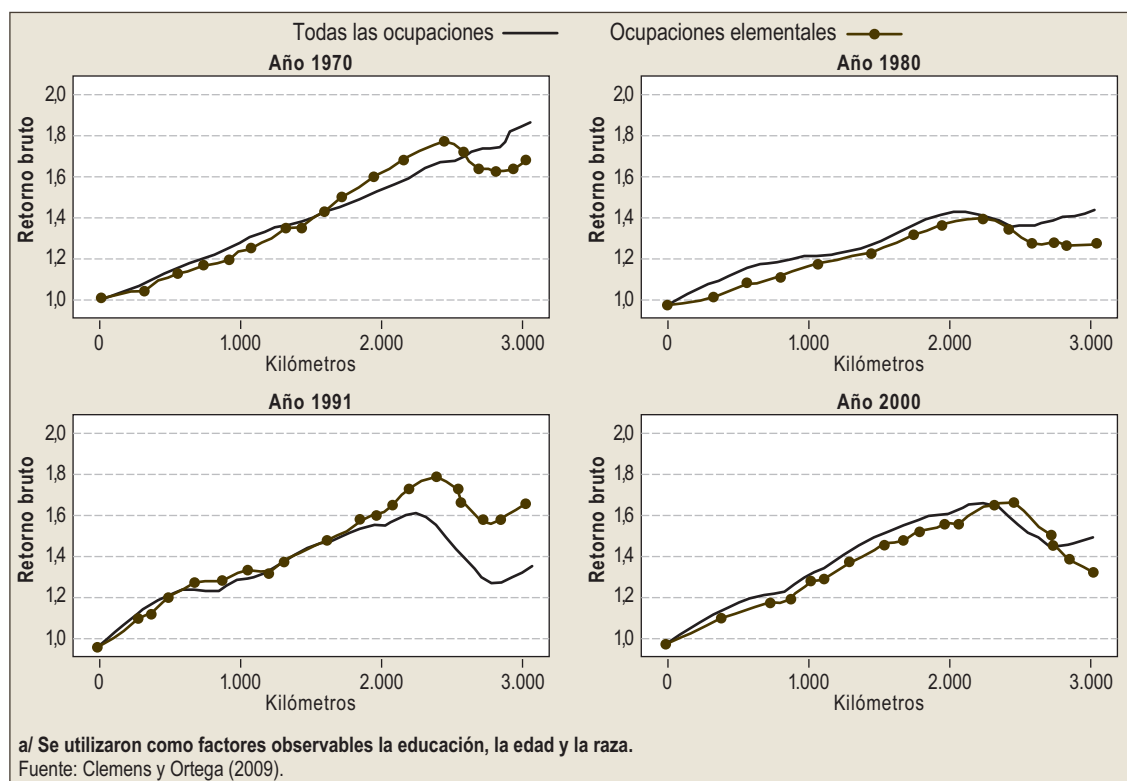
En las cuatro olas del censo se observa una relación positiva entre la distancia del lugar de origen del migrante, y su ganancia salarial al migrar. En la medida en que la persona se aleja más de su lugar de origen, recibe una compensación salarial mayor, independientemente de su nivel educativo, experiencia y raza, lo cual puede ser consecuencia de barreras al movimiento o diferencias de información entre regiones que dificultan el movimiento entre territorios más apartados. En 1970, un migrante interno en Brasil que se moviera alrededor de 2.000 km (la distancia entre Pernambuco y Sao Paulo) obtenía, en promedio, una ganancia salarial de aproximadamente 50%, para 1980 esta ganancia bajó a alrededor de 40%, y para 1991 de nuevo subió hasta casi 60%, nivel en el que se mantuvo hasta el año 2000.

Dadas las consideraciones anteriores sobre la posible confusión de esta ganancia salarial por la migración con diferencias no observables entre migrantes y no migrantes, el siguiente ejercicio restringe el cálculo de las ganancias salariales a trabajadores en ocupaciones llamadas “elementales” que, por lo general, requieren destrezas muy básicas e implican operaciones repetitivas de carácter manual. De esta forma, al comparar los salarios de migrantes y no migrantes en ocupaciones elementales, es difícil argumentar que las diferencias salariales se deben a factores no observables como la disposición a tomar riesgos y el ánimo emprendedor. El Gráfico 3.2 muestra las relaciones equivalentes del Gráfico 3.1 pero restringidos a ocupaciones elementales e incluye el gráfico correspondiente a todas las ocupaciones con fines comparativos.

Es notable observar cómo el patrón de retornos que aumenta con la distancia del lugar de origen se mantiene, incluso una vez que se restringe a ocupaciones donde los factores no observables probablemente no jueguen un papel relevante en el salario. Los órdenes de magnitud del retorno a la migración son similares a los observados para el resto de las ocupaciones, lo cual sugiere que el grado de selección (no observable) positiva de los migrantes

**Gráfico 3.1**  
Ganancia salarial de la migración, controlando por factores observables<sup>a/</sup> en 27 estados de Brasil (todas las ocupaciones)





**Gráfico 3.2**  
Ganancia salarial de la migración, controlando por factores observables a/ y no observables en 27 estados de Brasil

incluso en otras ocupaciones no parece ser particularmente importante. El máximo retorno a la migración en Brasil llegó a niveles de 80% en 1970 para trabajadores dispuestos a moverse alrededor de 2.500 km, luego se redujo hacia la década de los ochenta para luego volver a aumentar en 1991 y bajar de nuevo en 2000. Estas fluctuaciones en el tiempo han estado vinculadas a cambios en los niveles de desigualdad agregada de la economía que, en parte, han sido consecuencia de distorsiones que dificultan la asignación eficiente de los recursos en el territorio y que generan oportunidades de ganancias de productividad.

Este ejercicio para la economía brasileña muestra que probablemente en el resto de los países de la región, aunque en diversos grados, existen diferencias internas de productividad suficientemente importantes como para generar retornos a la migración entre localidades al interior de las fronteras de hasta 80%. Por consiguiente, las políticas dirigidas a mejorar la movilidad territorial de trabajadores tienen un potencial elevado para mejorar la productividad agregada de la economía, aunque puedan implicar aumentos en las disparidades regionales de ingresos. Desde la perspectiva del capital humano local, las fuerzas que mueven a los individuos no son

susceptibles de control externo, de tal manera que para consolidar un proceso de acumulación de capacidades localmente, es necesario propiciar las condiciones para que el mercado laboral sea suficientemente atractivo, para los locales y para los foráneos.

### Impactos sociales de la migración

La distribución territorial del capital humano surge a partir de la interacción de personas y organizaciones en diversos mercados en la búsqueda de las mejores condiciones para sí mismas; sin embargo, existen fuerzas de aglomeración, economías externas generadas por la especialización y otros factores que pueden tener impactos sobre las condiciones de vida y de producción en los territorios, pero que no son internalizados adecuadamente por los participantes en el mercado. Esto implica que la suma de las decisiones individuales no necesariamente conduce al máximo bienestar posible a nivel agregado. Si en la decisión de localización, el individuo no tiene en cuenta algunas de las consecuencias de sus acciones, estos efectos se manifestarán de una forma desproporcionada en caso de que sean negativos para el colectivo (p.e., contaminación) o de una forma insuficiente en caso de que sean positivos (p.e., derrame de conocimiento).

Estos efectos externos pueden dar lugar a que el conjunto de decisiones de los actores deje sin explotar algunas oportunidades de mejorar el bienestar y, por lo tanto, que existan oportunidades para la intervención pública. Pese a que resulte difícil obtener una cuantificación completa y precisa, en algunas circunstancias es posible lograr mediciones puntuales de la magnitud de los impactos sobre las comunidades de origen y destino de los migrantes, impactos que no son internalizados por ellos. Estos impactos pueden ocurrir en ámbitos directamente vinculados a lo productivo y en otras dimensiones como la educación, la salud o incluso la seguridad.

En un estudio realizado para este reporte, Deb y Seck (2009a) estiman el impacto de la migración interna en México sobre las comunidades de no migrantes en varias dimensiones, entre ellas, la salud de adultos y niños, y el nivel de consumo de los hogares. Estos autores utilizan información a nivel individual sobre todas estas variables y observan tanto a los migrantes como a los no migrantes entre el año 2001 y 2005 en ese país. Además de identificar un impacto positivo de la migración sobre los hogares de los migrantes, encuentran que en las comunidades donde hubo más emigración hacia otras entidades al interior del país, hubo ciertas medidas de salud para aquellos hogares sin migrantes que mostraron desmejoras entre 2001 y 2005, controlando por características observables y no observables de los hogares (Deb y Seck, 2009b). Por otra parte, también restringiendo el análisis a hogares sin migrantes en México, los autores hallan un impacto positivo significativo sobre el consumo de los hogares pero que se distribuye de manera desigual: los hogares más pobres se benefician de la migración mucho más que los ricos. Aunque esta línea de investigación es incipiente y requiere mayor verificación empírica en otros contextos, el resultado muestra que uno de los efectos externos de la migración sobre las comunidades de origen es la reducción de la desigualdad en el consumo. Esto es plausible si las actividades económicas que se estimulan a partir del aumento de las remesas son actividades en las que los estratos menos educados tienen un papel más importante y, por tanto, se benefician más. Por otra parte, dichos autores no encuentran ningún efecto de la migración sobre variables vinculadas a la salud psicosocial de las familias. Henderson *et al.* (2000) encuentran que en

Corea, el proceso de urbanización condujo a una concentración gradual de las ideas, generando efectos positivos de derramamiento que aumentaron los incentivos a invertir y en general, originaron un espiral positivo de aumento de la productividad, acumulación de factores y crecimiento económico. Este tipo de fuerzas puede haber generado círculos virtuosos en distintas ciudades en la región, como se ha descrito en el capítulo 1, donde el capital humano interactúa con las instituciones locales y las fuerzas de aglomeración de otros factores para generar ganancias de productividad.

Se ha enfatizado la importancia cuantitativa de las migraciones voluntarias y su utilidad para identificar posibles ganancias de eficiencia productiva a través de políticas dirigidas a reducir los costos de migración; sin embargo, existen instancias de migración forzada por diversas razones como conflictos armados, planes de desarrollo que obligan a toda una población a reubicarse, o desastres naturales que, a pesar de representar un costo emocional y material importante para las familias desplazadas, permiten estudiar algunos elementos que pueden dejar lecciones de política relevantes. El huracán Mitch, que entre finales de octubre y principios de noviembre de 1998 golpeó fuertemente a buena parte de Centroamérica y el Caribe, dejando en algunos casos más de 15 metros de lluvia, generó un caos en muchas ciudades de la zona e impulsó a miles de personas a dejar sus viviendas para reubicarse en lugares menos afectados. Carvajal y Pereira (2009) sugieren que a pesar de la uniformidad del *shock* climático sobre las familias en un territorio dado, las respuestas migratorias no necesariamente fueron similares para todos los hogares, y que las condiciones de vulnerabilidad inicial afectaron de manera importante la probabilidad de que los hogares decidieran mudarse o no como consecuencia del huracán. Esta vulnerabilidad no solamente varía entre hogares sino entre tipos de localidades; por ejemplo, en las zonas urbanas el impacto parece haber sido diferente que en las zonas rurales. Estas diferencias sugieren que las políticas locales para atraer o retener trabajadores deben considerar la heterogeneidad de la población y los grupos que pueden tener mayores o menores incentivos a moverse en un momento determinado.

Las migraciones forzadas pueden también, en algunas ocasiones, servir de casos de estudio para tratar

de comprender mejor los impactos de los flujos migratorios sobre las condiciones de vida de los migrantes y no migrantes y que, por lo general, no son internalizados por aquellos que deciden migrar; un ejemplo de ello lo constituyen los conflictos armados que en la región han ocasionado un número enorme de migrantes forzados. Por ejemplo en Centroamérica, los conflictos armados de la década de los ochenta ocasionaron cientos de miles de desplazados (alrededor de 1.800.000, representando el 10% de la población de la región para 1987), cambiando sustancialmente el panorama social y político de esos países (Alonso, 1992-1993). En Colombia, la Agencia Presidencial para la acción social y la cooperación internacional de la Presidencia de la República, en su Registro Único de Población Desplazada (RUPD), muestra que para mediados del año 2009 había en ese país alrededor de 3,1 millones de desplazados por el conflicto interno que los aqueja desde hace más de 40 años.

Precisamente, el caso de Colombia sugiere que el crecimiento poblacional acelerado de Bogotá entre 1996 y 2003, ocasionado por los desplazados de la guerrilla, tuvo un impacto significativo sobre el mercado laboral bogotano, generando una sobreoferta laboral y, en consecuencia, un incremento en el desempleo (Lozano y Silva, 2005). Las migraciones forzadas como la colombiana y sus efectos sobre las localidades de destino de los migrantes permiten detectar los posibles efectos negativos que pueden tener los movimientos migratorios internos de gran escala sin un proceso de planificación y ordenamiento urbano adecuado. Este ha sido un fenómeno recurrente en la región, donde las grandes urbes han crecido aceleradamente pero sin capacidad para asimilar adecuadamente a la nueva población que frecuentemente termina improvisando viviendas en los límites de la ciudad y/o estableciéndose en condiciones muy precarias. Este proceso, a su vez, genera retos adicionales para la planificación de la provisión de servicios básicos como agua, saneamiento y electricidad, tal y como se verá en el capítulo 7.

### **Políticas públicas locales para el capital humano**

En el presente capítulo ha podido confirmarse que los individuos y las familias toman sus decisiones de ubicación a lo largo del territorio, motivados por

la búsqueda personal de mejores condiciones de vida y ello puede, por ende, servir de reflexión para la elaboración de políticas públicas para la atracción y retención de capital humano en los territorios. Además, también queda claro que en su decisión de migrar, los individuos no necesariamente tienen en cuenta todas las consecuencias de su reubicación, lo cual puede conllevar (como ha ocurrido) al crecimiento desordenado de los espacios urbanos, generando a su vez dificultades adicionales en la formulación de políticas.

Además de la perspectiva nacional, que aboga por la reducción de las barreras (físicas, de información, entre otras) que dificultan el movimiento de personas al interior de los países, es útil considerar, desde el punto de vista local, dos perspectivas alternativas: por una parte, la perspectiva de la localidad que se encuentra en condición de receptor neto de migrantes; y por otra, la de las localidades más bien afectadas por un proceso de emigración.

Bien sea que las localidades en un momento determinado pasen por un proceso de inmigración o de emigración neta, que podría en ambos casos implicar ganancias de bienestar y/o de productividad, siempre será deseable atraer y retener el capital humano necesario y adecuado para las necesidades productivas e institucionales locales. En cierto sentido, las políticas de retención son similares a las de atracción ya que, como es de esperar, el núcleo de tales esfuerzos debe radicar en el avance de las posibilidades de trabajo productivo y bien remunerado en la localidad; sin embargo, para el caso de los migrantes (domésticos e internacionales) es razonable complementar esas condiciones laborales con iniciativas que faciliten la asimilación cultural y del idioma –como se ha venido haciendo por mucho tiempo en algunas ciudades de Japón, donde se imparten clases de japonés gratuitas, además de otras actividades interculturales, a los migrantes (Tegtmeier Pak, 2001)–; o para el caso de los migrantes internos, mejorar las vías de comunicación con el resto del país con el fin de acortar la distancia efectiva de las personas con su lugar de origen u ofrecer algún tipo de facilidad para la incorporación a redes a través de clubes sociales u otros mecanismos. Algunos costos de instalación en ciudades en América Latina se ilustran en el Recuadro 3.1 (ver p. 76) y subrayan la importancia de que los sistemas de control de uso de los servicios



### Recuadro 3.1 Algunos costos de instalación

En Colombia, el disfrute subsidiado de ciertos servicios públicos, como el de salud y educación, exigen que el usuario posea un carné del SISBEN (Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales). Para obtenerlo, en caso de haber cambiado de municipio de residencia, la familia interesada debe, en primer lugar, desvincularse del SISBEN en el municipio de origen y luego dirigirse a la oficina del organismo del municipio de llegada. Una vez verificada la desvinculación, a la familia se le hace una encuesta en su nueva residencia (unas semanas o incluso meses después) para determinar a qué estrato socioeconómico pertenece. Posteriormente, se entregan a los integrantes de la familia nuevas identificaciones que les otorgan acceso a los servicios.

En el municipio Chacao, en Caracas, al momento de optar por un cupo en cualquiera de las escuelas públicas, se exige una

carta de residencia que es expedida por la Dirección de Justicia Municipal. Para obtener esta carta, el interesado debe presentar una serie de requisitos como recibos de servicios a su nombre, documento de propiedad registrado o, en su defecto, contrato de arrendamiento notariado, fotocopia de recibos de pago de impuestos municipales del año en curso y fotocopia de la cédula catastral. En este municipio, estos trámites suelen ser expeditos, pero en caso de que el sistema no funcione adecuadamente, como suele ocurrir en la región, el acceso a ciertos servicios se puede retrasar de manera sustancial. De modo muy similar, en Santiago de Chile, es necesario acreditar la residencia en alguna de las comunas de la ciudad para poder acceder a los servicios ofrecidos por las Estaciones Médicas de Barrios.

Fuente: elaboración propia.

públicos funcionen de manera eficiente, puesto que pueden convertirse en obstáculos para una movilidad laboral positiva para la localidad.

Por otra parte, existen también ejemplos de intervenciones activas dirigidas a la asimilación de migrantes en ciudades extranjeras. Esta clase de iniciativa es justamente la que se ha venido llevando adelante en la ciudad de Edmonton en Canadá, que ha reconocido la importancia de una incorporación efectiva de los migrantes a su comunidad (a través del mercado de trabajo) y, por lo tanto, la ha promovido de manera activa, tal y como se refiere en el Recuadro 3.2.

Este tipo de iniciativa explícita para mantener y atraer al capital humano en las localidades tiene que estar atada directamente al tema productivo. Las políticas dirigidas a incrementar la densidad poblacional en territorios donde las oportunidades laborales son escasas no tienen mayores probabilidades de éxito; en todo caso, ello dependería de la posibilidad un tanto remota de que, a partir de los subsidios a la reubicación hacia esos lugares, se descubriera alguna fuente de crecimiento económico como un recurso natural o alguna otra ventaja que justificara la concentración poblacional en ese sitio.

El proceso de migración más evidente y preponderante en América Latina en los últimos 50 años ha sido el movimiento masivo de personas desde las

zonas rurales hacia las ciudades. Mientras que en 1950 un poco menos de 42% de la población vivía en las ciudades, en la actualidad esta cifra ha sobrepasado el 75% (CEPAL, 2002). Ciertamente, estos movimientos han respondido, en su gran mayoría, a la percepción (y la realidad) de mejores oportunidades laborales en las ciudades, lo que ha tenido algunas consecuencias muy positivas en términos de aumento de productividad por la concentración de capital humano complementario que favorece no solo la actividad privada sino también la institucionalidad pública. Sin embargo, en muchos casos este crecimiento no se ha visto acompañado de un proceso de planificación del crecimiento urbano que permita una asimilación sin traumas de estos importantes flujos de personas.

De tal manera que, desde la perspectiva de las localidades que enfrentan en la actualidad o que enfrentarán en el futuro procesos de inmigración neta, resulta fundamental que la provisión de infraestructura para los servicios básicos sea suficiente, que se planifiquen las zonas de crecimiento residencial en consonancia con la localización de las zonas de mayor actividad comercial y económica, que se implementen programas e inversiones para garantizar que los flujos de vialidad urbana no se conviertan en un obstáculo para el crecimiento de la productividad y, en general, que se provean los bienes y servicios locales necesarios para la mejora en la calidad de vida de la ciudadanía. En definitiva,

### Recuadro 3.2 Políticas de atracción y retención de inmigrantes en Edmonton (Canadá)

Algunas ciudades en el mundo han detectado la importancia que los flujos migratorios tienen sobre su desempeño económico, tal es el caso de Edmonton en Canadá, donde se ha venido implementando una serie de políticas con el objetivo expreso de retener a la población migrante ya existente como de mantener el flujo de migrantes en el futuro. Ello se ha logrado a través de mejoras sustanciales en la calidad de vida, en las condiciones laborales y en los mecanismos a través de los cuales la ciudad se promociona a sí misma.

En Edmonton, esta política no tuvo un origen único: por un lado, respondió a las exigencias en términos de demanda de trabajadores planteada por la dinámica económica de la ciudad; y por otro, se originó en el deseo de las autoridades locales de hacer de la ciudad un lugar con mayor atractivo cultural y universal.

Con estos objetivos en mente, las autoridades locales, en primer lugar, buscaron conocer las inquietudes y necesidades en distintos ámbitos de la vida de la ciudad, para lo cual se realizaron reuniones con grupos de migrantes, residentes, sector privado, entre otros, y se consideraron sus diversas propuestas. También se realizó una pequeña investigación sobre los canales de comunicación e información entre potenciales migrantes y la ciudad. Asimismo, se diseñaron encuestas dirigidas a grupos de inmigrantes tanto en Edmonton como

en otras ciudades que compiten por la masa de migrantes. Estas encuestas revelaron, por ejemplo, que la mayoría de ellos elige su destino en función del atractivo laboral del lugar, seguido de la cercanía con la familia y de la calidad de vida. Se delineó a grandes rasgos el perfil del migrante: sexo, edad y ocupación, y también se les pidió a los encuestados que identificaran las ventajas y las desventajas de vivir en la ciudad.

A partir de allí surgió una serie de posibles acciones de políticas: mejorar los canales de información y coordinación del mercado laboral no solo a través de canales oficiales sino también a través de canales informales como agencias privadas de empleo; aumentar las facilidades para la adquisición de viviendas; fomentar una mayor integración de los inmigrantes en la comunidad de residencia a través de actividades recreativas e informativas, programas de concienciación sobre las ventajas de la inmigración dirigidos a la población nativa, prácticas no discriminatorias de empleo; mejorar la provisión y el acceso a ciertos servicios públicos como el transporte y los sistemas de salud y educación, trabajo coordinado con los principales empleadores de la ciudad; y mejorar la disponibilidad de información sobre los atributos, facilidades y amenidades de la ciudad, entre otros.

Fuente: Darwin *et al.* (2005).

las ciudades —que son las principales receptoras de migrantes y que probablemente lo seguirán siendo— deben hacer esfuerzos por planificar este crecimiento poblacional y no intentar frenarlo a fin de no agravar las condiciones de precariedad en las que vive gran parte de la población. Probablemente cualquier intento por frenar este proceso sea inocuo, de modo que la respuesta adecuada es asumir el reto de crear ciudades y ciudadanos con igualdad de oportunidades.

## Conclusiones

Tal como se ha destacado en los dos capítulos anteriores, la distribución de la actividad económica a lo largo del territorio responde a una serie de factores históricos, institucionales y tecnológicos de un elevado nivel de complejidad. Este capítulo ha sugerido que existen oportunidades de intervención para la mejora de la productividad agregada a través de una distribución más eficiente de los recursos, específicamente a través de la reducción a nivel

agregado e incluso a nivel local de las barreras al movimiento interno. También ha sugerido que a nivel local existe una serie de políticas que los gobiernos pueden utilizar con el objetivo de aumentar el atractivo de sus territorios para el capital humano, y que dichas políticas pueden incrementar el potencial productivo local para impulsar círculos virtuosos de atracción y productividad.

El movimiento de las personas desde y hacia ciertas localidades es reflejo de los factores que las hacen más o menos atractivas; de igual modo, tiene un impacto directo sobre las posibilidades que cada una tiene de convertirse en polo de desarrollo. En consecuencia, las localidades se ven en la necesidad de moverse en un portafolio de políticas que incluya acciones dirigidas puntualmente a hacer más atractiva la vida cotidiana de los migrantes quienes pueden hacer un aporte valioso a la comunidad, a apoyar iniciativas que favorezcan el desarrollo de actividades económicas que le permitan retener al talento propio y atraer talento



de otras partes, y a fomentar la capacitación del recurso humano local para adecuarse a las necesidades de los sectores productivos locales. Asimismo, estas acciones deben implementar sistemas básicos de planificación y regulación urbana que permitan el crecimiento ordenado de las ciudades, ofreciendo las condiciones materiales de acceso a servicios, seguridad personal y calidad de las viviendas adecuadas para el desarrollo de una vida ciudadana digna y con oportunidades para todos.

El manejo de estos portafolios de política requiere una visión integral sobre la gestión local de los recursos, de los servicios, de lo productivo, entre otros, lo que a su vez supone una complejidad para la que no todas las autoridades locales de la región están preparadas pero que, en última instancia, se verán en la necesidad de asumir si han de avanzar

de manera efectiva en el desarrollo integral de sus territorios. El capítulo que sigue trata en profundidad los retos de la gestión territorial de bienes y servicios públicos.

La migración es causa y consecuencia del proceso de desarrollo económico y social de las localidades. En la reflexión sobre cómo lograr mejoras productivas agregadas (que pueden implicar mayores disparidades en el ingreso) al tiempo que se reducen las disparidades en la calidad de vida, es de vital importancia tener presente cuáles son los incentivos existentes al movimiento de personas desde o hacia cada territorio y cómo las políticas los pueden alterar, ya que estos movimientos serán determinantes en la senda virtuosa o viciosa que cada localidad puede seguir hacia el futuro.

# Descentralización y desarrollo local

## *Descentralización y desarrollo local*

### **Introducción**

El análisis de los patrones y determinantes del desarrollo local y las disparidades entre localidades y regiones no puede ignorar el estudio del régimen de descentralización. En el capítulo 1 se mencionó que parte de las diferencias en el ingreso per cápita y bienestar entre regiones al interior de los países se explica, además de los procesos de aglomeración y especialización productiva, por diferencias en la acumulación de capital humano, provisión de bienes públicos y otras políticas e instituciones que varían a lo largo de los territorios. Es claro que un importante determinante de esta variación es el régimen de descentralización de gastos e ingresos establecido en las distintas economías. Este tipo de institucionalidad formal define explícitamente las competencias y autonomías de los gobiernos subnacionales en una serie de políticas que potencialmente tienen un significativo impacto en el desarrollo local. La descentralización permite a los gobiernos locales cumplir una función más importante en la provisión de ciertos servicios, fijar impuestos para su financiamiento y decidir sobre una serie de regulaciones (p.e., uso del suelo urbano, cuestiones ambientales, entre otras) que afectarán tanto el bienestar de los hogares como la eficiencia de las actividades productivas en el territorio y, a través de ello, en los niveles de ingreso y desarrollo socioeconómico.

El objetivo central de este capítulo es entender en qué medida y por medio de qué canales la descentralización puede ser un instrumento que fortalezca los procesos de desarrollo de las entidades territoriales y por esta vía, reducir las disparidades económicas a nivel subnacional. En términos generales, los beneficios de la descentralización están relacionados con el hecho de que estas iniciativas permiten acercar las decisiones fiscales a las comunidades más directamente beneficiadas por estas medidas. Eso permite que la decisión sobre las políticas refleje de manera más clara, las preferencias y circunstancias de la sociedad y facilita, a su vez, que los ciudadanos tengan un mayor control sobre aquellas. No obstante estos beneficios, la descentralización podría tener consecuencias negativas sobre las disparidades regionales cuando algunas regiones

y localidades no tienen la capacidad y el tamaño suficiente para gestionar eficientemente los servicios transferidos, o tampoco cuentan con bases imponibles suficientemente valiosas que les permitan recaudar ingresos para financiar dichos servicios. En este último caso, el proceso de descentralización debería ir acompañado tanto de programas de capacitación como de un régimen de transferencias intergubernamentales que apoyen los ingresos propios de las jurisdicciones.

Un requisito necesario para que los beneficios de la descentralización se materialicen es que existan mecanismos de descentralización política y participación ciudadana que faciliten la conexión de las autoridades subnacionales con la población local. Estos factores políticos y de participación ciudadana pueden generar por sí solos una importante variación institucional entre jurisdicciones que también explicaría el distinto desempeño económico más allá de su efecto a través del impacto sobre las políticas de descentralización fiscal. De todas formas, es claro que la descentralización fiscal, que se trata en este capítulo, y la descentralización política así como los mecanismos de participación ciudadana, que se analizarán en el capítulo 5, son aspectos muy complementarios de un programa que busque un mayor protagonismo de los territorios subnacionales en el desarrollo económico.

El resto del capítulo se organiza de la siguiente manera: la segunda sección presenta un marco conceptual que ayuda a entender los canales a través de los cuales la descentralización fiscal puede constituirse en un instrumento efectivo para el desarrollo regional y local. Las dos secciones siguientes aportan evidencia empírica sobre la relevancia de dichos canales en relación con la descentralización en la gestión de los servicios o potestades de gastos (tercera sección), y la descentralización de impuestos (cuarta sección). La quinta sección analiza el papel complementario de las transferencias intergubernamentales en la reducción de las disparidades regionales. La sexta sección presenta las conclusiones finales.

## Descentralización y desarrollo regional y local: un marco conceptual

El desarrollo de un marco conceptual que se proponga asociar la descentralización fiscal con el desarrollo regional y local debe comenzar por definir qué se entiende por ‘descentralización fiscal’ para luego hacer la conexión entre estos dos conceptos.

### ¿Qué se entiende por ‘descentralización’?

La ‘descentralización’ se refiere a las iniciativas de política que implican traspasar decisiones presupuestarias a autoridades subnacionales (provincias, regiones, municipios) elegidas a través de un proceso democrático (Bahl, 2007). Estas decisiones presupuestarias incluyen libertad para fijar los niveles y la composición tanto de gastos como de impuestos<sup>1</sup>.

Los mejores resultados de un programa de descentralización fiscal ocurren cuando este es comprensivo y guarda un balance entre sus distintos componentes. Claramente, esto abarca más que aspectos estrictamente fiscales. Como ya se mencionó anteriormente y se elaborará con más detalle en el capítulo 5, un sistema electoral que permita una elección transparente y competitiva de las autoridades locales es muy importante, lo mismo que el régimen de contratación de empleados públicos y sus sistemas de capacitación, promoción y remuneración.

Los pilares fundamentales de un régimen de descentralización fiscal incluyen la necesidad de que las principales decisiones fiscales se plasmen en la aprobación de un presupuesto público y que este, una vez aprobado, no pueda ser transgredido o incumplido (p.e., vía aumentos de gastos o déficits no autorizados); en otras palabras, debe evitarse la posibilidad de rescates financieros o “presupuestos blandos” (Kornai *et al.*, 2003). Asimismo, en un sistema fiscal descentralizado, las autoridades locales deben tener amplia autonomía en la determinación del gasto en bienes y servicios públicos locales y, al mismo tiempo, deben poseer potestades para la

recaudación de ciertos impuestos que permitan financiar dichos gastos (por lo menos en un sentido incremental).

Finalmente, si la asignación de potestades de gastos e impuestos implica un desequilibrio vertical en las finanzas intergubernamentales (menor descentralización de impuestos que de gastos, con lo cual el gobierno central es estructuralmente superavitario mientras que los gobiernos subnacionales son deficitarios), se requiere establecer un sistema de transferencias intergubernamentales que traspase parte de los fondos recaudados por impuestos nacionales a las entidades subnacionales. Dicho esquema de transferencias podría contemplar también la reducción de posibles desequilibrios horizontales, promoviendo una redistribución de recursos hacia regiones y localidades más atrasadas (con mayor debilidad en sus bases impositivas).

Como puede apreciarse, la descentralización fiscal incluye varios componentes y resulta crucial que todos ellos formen parte del paquete de políticas para asegurar los mejores resultados. Se han observado importantes fallas cuando las medidas abarcan solo un aspecto o son incompletas; por ejemplo, cuando se realiza una descentralización formal de atribuciones de gasto o ingreso pero con importantes condicionamientos establecidos por el gobierno nacional que, en la práctica, le restan autonomía a las jurisdicciones en las decisiones; o cuando la descentralización de potestades de gasto se realiza sin nuevas atribuciones impositivas, lo que podría llevar a que estos servicios no se ofrezcan; o, si se ofrecen, los gobiernos locales podrían incurrir en un fuerte incremento en los déficits.

### El nexo entre descentralización y desarrollo local

¿Por qué la descentralización puede ser un vehículo para el desarrollo de los territorios subnacionales? ¿Cuáles son los canales por medio de los cuales la descentralización puede afectar positiva o negativamente al desarrollo local y regional? Responder a estas preguntas resulta crucial para relacionar distintas políticas e iniciativas en esta materia con la

<sup>1</sup> Entre las potestades a descentralizar también se incluye la posibilidad de que las entidades subnacionales pueden elegir libremente su nivel de endeudamiento. El análisis que se elabora en este capítulo hace énfasis en temas de eficiencia asignativa por lo cual no se abordarán los temas referidos a endeudamiento local.

evidencia aún disputada sobre la descentralización y las disparidades regionales (Rodríguez-Pose, 2009).

Existen diversos canales a través de los cuales la descentralización puede promover el desarrollo subnacional. En primer lugar, como se mencionó anteriormente, según la teoría del federalismo fiscal (Teorema de la descentralización), la descentralización implica ganancias de eficiencia de asignación (*allocative efficiencies*) al permitir una mejor correspondencia entre las políticas y las preferencias y necesidades de las comunidades (Musgrave, 1959; Oates, 1972). Un segundo aspecto, muy ligado a lo anterior, es que la descentralización permite un mejor control y transparencia de las políticas públicas al reducir la distancia entre las autoridades e instituciones públicas que toman las decisiones y la población local directamente beneficiada, la cual tendría incentivos para (y mayor capacidad de) supervisar a los funcionarios (Putman, 1993; Azfar *et al.*, 1999). Como se verá en el capítulo 5, esta mayor representatividad de las políticas y la capacidad de control se fortalecen cuando la descentralización de funciones está acompañada por la creación de mecanismos que aseguran elecciones locales competitivas y otras formas de participación ciudadana.

En tercer lugar, la descentralización podría promover una mayor competencia entre los gobiernos locales, dada la creciente movilidad de capitales y personas entre los territorios subnacionales (“el voto con los pies” mencionado en Tiebout, 1956), lo que podría promover innovación y diversidad en las políticas públicas locales, y en el largo plazo, las más exitosas podrían ser adoptadas por otros gobiernos y localidades (Rodríguez-Pose y Bwire, 2004).

Ahora bien, estos beneficios de la descentralización podrían verse parcial o totalmente reducidos si los bienes públicos locales (p.e., servicios de infraestructura capital intensivos) y otras políticas (p.e., recolección de impuestos con altos costos fijos de administración) que se descentralizan están sujetos a economías de escala y de alcance. En este caso, los costos de provisión por usuario se reducen con el tamaño de la jurisdicción. Por otro lado, las ganancias por eficiencia de la descentralización también se verían reducidas si las políticas que se descentralizan tienen fuertes externalidades extrajurisdiccionales (p.e., campañas de salud pública o

regulaciones impositivas sobre bases imponibles altamente movibles entre jurisdicciones), de manera que si las decisiones se toman en forma unilateral por las localidades y regiones, podría obtenerse un resultado subóptimo. Estos temas serán examinados con atención en las siguientes dos secciones al analizar en detalle las consecuencias sobre la eficiencia de los programas de transferencia de potestades de gasto y de impuestos.

Otra limitante a las ganancias que podrían materializarse por las iniciativas de la descentralización está relacionada con las capacidades locales. Como es sabido, el sector público de muchos gobiernos subnacionales enfrenta serias restricciones a la hora de contratar y mantener cuerpos de funcionarios y profesionales con el adecuado nivel de capital humano y entrenamiento. Ello puede ser aun más problemático en regiones y localidades pobres y ubicadas fuera de las grandes ciudades (Rodríguez-Pose y Gill, 2004; Sapir *et al.*, 2005). En un contexto de fuertes disparidades regionales en la distribución de la riqueza (tanto de bases imponibles como de capital humano), un mayor nivel de descentralización podría exacerbar las diferencias en los niveles de desarrollo relativo ya que las regiones y ciudades más ricas y desarrolladas estarían en condiciones de explotar y aprovechar las nuevas facultades delegadas (incluida la posibilidad de acceder a más recursos impositivos y mejorar la infraestructura y oferta de bienes públicos locales); sin embargo, ello podría resultar mucho más dificultoso para jurisdicciones pequeñas y pobres con poca capacidad de administrar impuestos propios y proveer bienes públicos.

La descentralización de los recursos provenientes de la explotación de recursos naturales es un caso particular en donde la descentralización podría acarrear un aumento de las disparidades regionales. Por definición, la localización de estos recursos es muy arbitraria y, al mismo tiempo, el valor potencial de los impuestos que se generan son significativos; además, en general, no existe una clara correspondencia con la demanda por servicios. Más adelante, este tema será objeto de un pormenorizado análisis, pero conviene adelantar que una completa descentralización de esta fuente de ingresos podría generar fuertes diferencias en los recursos disponibles entre regiones, lo que puede magnificar las disparidades regionales y llevar a una ineficiente gestión del gasto público local.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, es difícil concluir si la descentralización tiene un impacto neto positivo o negativo en el desarrollo local, y si reduce o aumenta las disparidades en los indicadores de desarrollo al interior de los países. En las siguientes secciones se analizará la evidencia existente, haciendo hincapié en cada uno de los canales previamente analizados.

### **La descentralización de los servicios (potestades de gasto) y el desarrollo local**

La práctica del federalismo fiscal indica que el primer paso de un programa de descentralización consiste en definir las atribuciones de provisión de bienes públicos o de gasto entre los distintos niveles de gobierno, para luego establecer la asignación de potestades impositivas y las transferencias que podrían requerirse a fin de cerrar posibles desequilibrios verticales (y horizontales) en las finanzas públicas intergubernamentales (Bahl, 2007). A continuación, se desarrollarán en detalle los argumentos que justifican una mayor descentralización de las atribuciones de gasto en distintos servicios a fin de lograr una mayor eficiencia. Luego, se describirá la evidencia empírica respecto de si efectivamente dicha mayor eficiencia se materializa y a través de qué vías o canales. Finalmente, se discutirán esquemas de cooperación horizontal entre municipios que podrían mejorar la gestión de los servicios descentralizados al preservar la representatividad local en la toma de decisiones pero que, a la vez, permitirían aprovechar potenciales ganancias por economías de escala y externalidades.

### **La asignación de potestades de gasto y la estructura vertical de gobierno**

¿Cuál es el principio o la regla que debe seguirse para definir la asignación de potestades de gastos entre los diferentes niveles de gobierno? La respuesta que ofrece la teoría del federalismo fiscal a este interrogante indica que las distintas funciones o atribuciones de gasto deben asignarse al nivel de gobierno más bajo posible pero con la condición de que se asegure una gestión eficiente. La idea de privilegiar los niveles más bajos de gobierno tiene por objetivo asegurar que la gestión y provisión del servicio tome en consideración las particularidades y preferencias locales además de utilizar la cercanía entre quien se beneficia y quien lo administra como

un instrumento para facilitar la transparencia y el control ciudadano. Para ciertos sectores como salud y educación básica, transporte público, seguridad, agua y saneamiento, vivienda y medio ambiente la demanda seguramente variará significativamente entre las diferentes regiones y localidades; asimismo, la información local es clave para el diseño de una mejor provisión. Esta heterogeneidad y los requisitos informativos locales son menos relevantes en servicios educativos y de salud más avanzados o en la generación y distribución eléctrica.

Ahora bien, para algunos bienes públicos la regla de asignación al nivel de gobierno más bajo podría acarrear pérdidas de eficiencia. Como ya se sugirió previamente, existen dos razones por las cuales se podrían producir estas ineficiencias. La primera se refiere a la presencia de economías de escala y alcance que podrían no explotarse al descentralizarse estas actividades. La presencia de economías de escala es importante en los servicios de infraestructura con altos costos fijos (redes de agua y saneamiento, tratamiento y recolección de residuos, entre otros). El reparto de estos costos fijos entre un mayor número de usuarios permite reducir los costos medios y hacer un uso más racional de la capacidad instalada excedente. El transporte público también podría estar sujeto a economías de alcance o de redes. La viabilidad económica de las distintas líneas de transporte podría depender de un diseño donde los recorridos incluyan varias localidades dentro de una región metropolitana o provincia, reflejando el espacio económico relevante (mercado de trabajo).

Un segundo aspecto también señalado previamente es la presencia de externalidades o derrames; en otras palabras, podrían existir potenciales usuarios o beneficiarios de los servicios en regiones o localidades limítrofes. Si las autoridades locales no toman esto en consideración, el nivel de gasto será subóptimo (p.e., en los servicios de salud). En el caso inverso de externalidades negativas, habría un exceso de gasto o sobre-provisión del servicio desde el punto de vista del óptimo social (p.e., inversiones en actividades de esparcimiento en una localidad que generan congestión en vías de localidades vecinas en ausencia de rutas de acceso más directas). Lo mismo podría ocurrir con la descentralización de regulaciones ambientales sobre el uso de un recurso natural que abarca a más de un muni-

cipio (p.e., un río). Sin la necesaria coordinación entre jurisdicciones, podría darse el caso de que una localidad imponga una regulación demasiado laxa desde el punto de vista del bienestar agregado.

El Cuadro 4.1 resume los argumentos a favor y en contra de la descentralización para un conjunto de bienes públicos. Los servicios más proclives a ser descentralizados son aquellos referidos a salud y educación básica, seguridad urbana, transporte, vivienda, agua y saneamiento, y medio ambiente.

Ahora bien, la cuestión de la asignación óptima de gastos o de gestión de bienes y servicios públicos entre los diferentes niveles de gobierno puede reformularse en términos del tamaño eficiente de los gobiernos subnacionales de modo que, por un lado, se obtengan ganancias por medio de la adecuación del gasto público local a las preferencias y necesidades de los ciudadanos y, por el otro, se minimicen las pérdidas de eficiencia por problemas de no aprovechamiento de las economías de escala y externalidades. Este tema está relacionado con la estructura vertical del gobierno que define los niveles, cantidad, tamaño y atribuciones (en términos de servicios) de los gobiernos subnacionales.

Una respuesta adecuada a este problema debe reconocer que más allá de los argumentos de la teoría del federalismo fiscal resumidos previamente, en general los niveles de gobierno y el número de jurisdicciones por nivel dependen de un cúmulo de

variables históricas, políticas y socioeconómicas (Gómez y Martínez-Vázquez, 2008). Desde el punto de vista político, la fragmentación territorial puede responder a un diseño de amplificación del espacio de representación en un sistema democrático. La creación de nuevos niveles de gobierno o jurisdicciones puede, asimismo, responder a demandas de autodeterminación de regiones con extenso pasado de autogobierno y particularidades culturales. Por ejemplo, la creación de las Comunidades Autónomas en España permitió articular políticamente las demandas de autogobierno de regiones históricas como Cataluña, Galicia y el País Vasco, insertándolas al mismo tiempo en un estado unitario descentralizado. Desde esta perspectiva, las tensiones separatistas en un país pueden así ser gestionadas creando espacios políticos de representación que canalicen y procesen las demandas de formaciones políticas con fuerte identidad cultural e histórica propia que demandan mayor poder de autodeterminación. En parte, las iniciativas de descentralización puestas en práctica en Bolivia desde mediados de la década de los noventa y en Perú desde principios del año 2000 están motivadas por estas consideraciones.

Sin negar estas otras consideraciones, es claro que para mejorar la gestión de distintos servicios públicos, el tamaño ideal de la jurisdicción local podría variar según el tipo de servicio. En este sentido, las tecnologías que se utilizan para la producción de distintos bienes públicos definen, a su vez, las áreas

**Cuadro 4.1 Ganancias y costos de la descentralización de servicios**

Servicio	Heterogeneidad	Condición local	Economías de escala	Efecto red
Transporte urbano	Alto	Alto	Bajo	Medio
Vivienda	Alto	Alto	Bajo	Bajo
Educación básica	Alto	Medio	Bajo	Bajo
Salud básica	Alto	Medio	Bajo	Bajo
Agua	Bajo	Alto	Bajo/Medio	Bajo
Distribución energía eléctrica	Bajo	Alto	Bajo/Medio	Bajo
Telecomunicaciones	Bajo	Bajo/Medio	Alto	Medio/Alto
Transmisión	Bajo	Bajo	Alto	Alto
Generación	Bajo	Bajo	Alto	Medio/Alto
Educación superior	Alto	Bajo	Alto	Alto
Salud de alta complejidad	Alto	Bajo	Alto	Alto
Seguridad	Alto	Alto	Bajo	Medio

Fuente: elaboración propia.



de beneficio y pueden seguramente implicar que estos espacios económicos varíen considerablemente según las actividades, y raramente coinciden con los límites políticos de los distintos niveles de gobierno subnacionales los cuales, como se mencionó anteriormente, están determinados por causas históricas, políticas y culturales que muestran en el tiempo una fuerte inercia institucional y resistencia a la modificación. Luego, en este contexto, no parece práctica la solución de redefinir los límites administrativos y políticos de distintos niveles subnacionales de gobierno en función de las áreas geográficas determinadas por los beneficios de los distintos servicios que se busca descentralizar.

Como se comentará más adelante, la cooperación interjurisdiccional es una posible solución al problema de la falta de coincidencia entre los límites jurisdiccionales y los tamaños de los gobiernos locales, por un lado, y los espacios económicos y las áreas óptimas de cobertura de bienes públicos, por el otro. Ello permite mantener cierto nivel de participación de las autoridades territoriales en el diseño y ejecución de los servicios (para asegurar representatividad, transparencia y control) pero, a la vez, resuelve los problemas de aprovechamiento de economías de escala, posibles externalidades y derrames extrajurisdiccionales. Otra alternativa, pero que tiene potencialmente el costo de alejar las decisiones de los beneficiarios más directos, consiste en asignar responsabilidades a niveles intermedios de gobierno, tales como los departamentos o provincias. Como se verá más adelante, este tipo de iniciativa ha sido utilizada en el caso, por ejemplo, de servicios de agua en Colombia donde la prestación a nivel municipal demostró ser deficiente debido tanto a problemas de capacidad administrativa como al posible desaprovechamiento de economías de escala o de red.

### **El impacto de la descentralización sobre la gestión de los servicios**

A continuación, se procede a revisar la evidencia empírica sobre el impacto de la descentralización en la provisión de servicios locales. En particular, se evalúan los diversos canales a través de los cuales se considera que estas iniciativas pueden tener un impacto positivo en el desarrollo local. En tal sentido, se describe brevemente hasta qué punto la descentralización mejora el acceso y la calidad de

los servicios locales cuando existe una mayor cercanía entre la administración y los usuarios de dichos servicios. Además, se indagará si, en la práctica, estas ganancias posibles de la descentralización pueden verse limitadas por una baja capacidad técnica de los gobiernos subnacionales. Finalmente, se analizará la relevancia empírica de la existencia de economías de escala y de red en la provisión de ciertos bienes públicos locales así como la presencia de externalidades.

### ***La descentralización y las ganancias por el mejor acceso y calidad de los servicios locales***

Uno de los argumentos más importantes y comunes a favor de la descentralización es que esta mejora la calidad de los servicios que ofrece el sector público al permitir un mayor acercamiento entre las autoridades que toman las decisiones (de gasto y financiamiento) y las poblaciones que se benefician de dichos servicios. No obstante la importancia de este argumento, llama la atención que no exista suficiente evidencia empírica al respecto. En parte, esto se debe a que la identificación empírica de estos efectos enfrenta desafíos importantes. Por un lado, existe el problema de la elección del indicador de descentralización. Medidas como la proporción del gasto total ejecutado por las administraciones subnacionales han sido criticadas (Ebel y Yimaz, 2002; Bhal, 2007) porque no reflejan el verdadero grado de autonomía de decisión cuando, por ejemplo, existen obligaciones de gastos emanadas de directrices del gobierno central que son ejecutados por las autoridades locales. Adicionalmente, sería importante considerar una medida de descentralización que, además de reflejar el grado de autonomía en las decisiones de gasto, tenga en cuenta en qué proporción esos gastos son financiados con recursos o impuestos determinados en forma autónoma a nivel local.

Por otro lado, una estrategia confiable que intente medir el impacto de la descentralización sobre la calidad de los servicios debe tener en cuenta la posibilidad de que exista una causalidad inversa que vaya de indicadores socioeconómicos en determinadas regiones o territorios a iniciativas de descentralización. En otras palabras, podría darse el hecho de que, en razón del éxito de algunas entidades territoriales en alcanzar ciertos objetivos de desarrollo y gestión de políticas (por motivos no ligados a la descentralización), estas demanden (y el gobierno

central acceda a) descentralizar más actividades y programas. Claramente, en este caso, la correlación positiva entre descentralización e indicadores de acceso y calidad de servicios (y otros parámetros socioeconómicos) no necesariamente va a reflejar el impacto de las nuevas iniciativas de traspasar responsabilidades a los gobiernos subnacionales.

En este contexto, vale la pena mencionar los resultados de algunos trabajos que intentan resolver este tipo de problemas en el análisis del impacto de la descentralización sobre diferentes indicadores de eficiencia en la gestión local. Un caso interesante es el que estudian Barankay y Lockwood (2007) sobre la descentralización de los servicios educativos en los cantones (municipios) suizos en el período 1982–2000. Los autores hacen un esfuerzo en mostrar que el gasto en educación ejecutado por cada cantón en cada año es una medida representativa de la real autonomía que tienen estos gobiernos en este sector. En particular, esta medida está positivamente correlacionada con la potestad de los municipios de nombrar (y despedir) a los directores y maestros de las escuelas y fijar los niveles salariales (se gasta más cuando existe más autonomía). El estudio muestra que a mayor descentralización mejor rendimiento académico en el nivel secundario pues una proporción mayor de estudiantes aprueba los exámenes requeridos para entrar en la universidad.

Otra experiencia interesante es la de Bolivia: su proceso de descentralización, que comenzó en 1994, fue motivado mayormente por razones de índole política al darle una mayor participación en la gestión pública a líderes y comunidades locales (Faguet, 2004)<sup>2</sup>. Gracias a este proceso se expandió en forma muy significativa el papel de los gobiernos municipales (se crearon 168 nuevas municipalidades) en la provisión de ciertos servicios (salud básica, educación, caminos, saneamiento, riego, cultura e infraestructura deportiva) con un importante incremento en la asignación de recursos que antes eran de órbita nacional (estos pasaron del 10% al 20% de los impuestos nacionales). Faguet (2004) encuentra que luego de la descentralización,

la inversión en educación se incrementa especialmente en aquellos municipios donde la tasa de analfabetismo es mayor, sugiriendo que la descentralización produce un mejor ajuste entre decisiones de gasto y necesidades locales. Otra variable relevante que explica el incremento en la inversión educativa en los municipios es la presencia de instituciones civiles y organizaciones territoriales, lo que sugiere que este tipo de instituciones facilita la interrelación de la población local con (y el control de) las autoridades municipales<sup>3</sup>. Un resultado similar se ha dado en el sector de agua y saneamiento, ya que la inversión en este sector se expande luego de la descentralización en aquellos territorios subnacionales donde existe más déficit en este tipo de servicio. Nuevamente, esto sugiere que la descentralización estuvo asociada no solo con una mayor inversión sino también con una mejor focalización de las políticas a las necesidades locales.

Argentina presenta otro caso interesante para el análisis del efecto de la descentralización sobre la calidad de los servicios. Este país es uno de los más descentralizados de América Latina en términos de potestades de gastos ya que los niveles subnacionales de gobierno ejecutan casi el 55% de las erogaciones del sector público consolidado (Porto, 2004). En Galiani *et al.* (2008) se analiza el caso de la descentralización de la educación secundaria. Entre 1992 y 1994, el Gobierno central transfirió todas las escuelas secundarias manejadas por el Gobierno nacional a las jurisdicciones provinciales. Este proceso fue realizado en forma escalonada en el tiempo por lo que el experimento de política permite usar esta variación temporal para identificar el impacto de la descentralización. Por otro lado, además de las escuelas nacionales que se transfirieron, las provincias ya administraban escuelas secundarias propias en el período previo a 1992, lo que posibilita tener un grupo de control con el cual comparar el efecto de la descentralización sobre el rendimiento de los alumnos. Los autores encuentran que en las escuelas que se transfirieron a las provincias las notas (en matemática y lengua) de los alumnos, después del traspaso, subieron en comparación con los alumnos que siempre

2 Nótese que el hecho de que la descentralización haya sido promovida por cuestiones políticas y, en menor medida, por factores relativos al nivel de desarrollo de los territorios facilita la estimación causal del impacto de estas iniciativas sobre indicadores socioeconómicos.

3 La importancia de este tipo de participación de la sociedad civil en la mejora de la gestión local será analizada en detalle en el capítulo 5.

habían asistido a las escuelas provinciales. En otras palabras, en promedio, el traspaso de las escuelas a la órbita provincial mejoró el rendimiento escolar de los estudiantes. Cabe resaltar que esta mejora es condicional a la capacidad local; el efecto positivo de la descentralización sobre el rendimiento de los estudiantes solo se da en escuelas localizadas en municipalidades que no son pobres y en provincias bien administradas.

Finalmente, el caso de Colombia también reviste interés ya que este país es –entre aquellos que tienen una constitución de tipo unitaria (los entes territoriales no tienen autonomía constitucional)– uno de los más descentralizados, especialmente en lo que respecta a las potestades de gestión y administración de bienes públicos como salud y educación. En un trabajo realizado para este reporte, Faguet y Sánchez (2009) examinan empíricamente los efectos de la descentralización en el desempeño del sector público local, observando el acceso a los servicios primarios en Colombia a nivel municipal, específicamente en la matriculación en las escuelas públicas y en el acceso a los servicios de salud. La novedad del trabajo radica en que los autores utilizan como medida de descentralización no solo los niveles de gasto local en estos servicios sino también sus fuentes de financiamiento, es decir, los recursos propios de los municipios, transferencias centrales y otros. Como se describe en detalle en el Recuadro 4.1, los resultados de la investigación muestran evidencia de que las matriculaciones aumentan a medida que el porcentaje de los recursos propios que financian el gasto en educación se incrementa. De ello dichos autores interpretan que la descentralización de la educación en Colombia ha llevado a una mejora en los resultados educativos del país, en el sentido de que más estudiantes están asistiendo a la escuela. La evidencia es similar para los servicios de salud. Ello implica que en aquellos municipios donde los servicios de salud fueron financiados en mayor proporción por recursos propios de la localidad, la cobertura de los servicios de salud aumentó significativamente. Claramente, estos resultados sugieren que no solo la descentralización de la gestión del servicio público es importante para lograr una mayor eficiencia sino que dicha transferencia de servicios

debe estar acompañada por algún grado de autofinanciamiento ya que ello incentivará aun más el control por parte de la comunidad local.

#### ***Límites que imponen las capacidades locales a los beneficios de la descentralización***

Los procesos de descentralización implican un traspaso en la provisión de los servicios públicos desde el nivel central hacia los gobiernos subnacionales. Ello podría implicar una reducción en las habilidades gerenciales y de planificación aplicada a la gestión si las jurisdicciones subnacionales no poseen los recursos humanos y la experiencia necesaria para administrar los nuevos servicios. De hecho, se podría considerar que estas capacidades son fijas en el corto plazo, dado que los gobiernos locales necesitan tiempo para aprender, adquirir experiencia y reclutar personal calificado. De esta forma, pueden existir restricciones asociadas al capital humano dentro de las municipalidades<sup>4</sup>.

En un estudio realizado para este reporte, Aragón y Casas (2008) intentan evaluar esta hipótesis, en forma más precisa, a través de la estimación del efecto de la capacidad de gestión en la propensión a gastar en proyectos de inversión de los municipios en Perú durante el período 2000-2006. La hipótesis sujeta a revisión empírica consiste en que si un gobierno local tiene restricciones de capacidad, entonces tendrá serias dificultades para utilizar los recursos adicionales que, en el caso de Perú, se canalizaron hacia estas jurisdicciones con motivo del fuerte crecimiento de los recursos a través del canon minero y otras transferencias.

Por ejemplo, si un gobierno local pretende construir una infraestructura pero tiene habilidades limitadas para el diseño, evaluación e implementación de proyectos de inversión, entonces es posible que estos no se ejecuten, aun cuando los fondos estén disponibles. En Perú, en los últimos años, se observó un significativo aumento de la subutilización de los fondos destinados a gastos de capital relativo a gasto corriente a nivel municipal. El trabajo de Aragón y Casas, resumido en el Recuadro 4.2, busca evaluar si las diferencias entre localidades en algún indicador de capacidad pueden explicar las diferencias en la utilización de estos

4 Previamente se presentó evidencia indirecta, en este sentido, en el caso de Argentina cuando se mencionó que la descentralización educativa no había tenido resultados positivos en las provincias que presentaban una situación fiscal comprometida.

#### Recuadro 4.1 El impacto de la descentralización sobre el acceso a los servicios de salud y educación primaria en Colombia

Faguet y Sánchez (2009) examinan empíricamente los efectos de la descentralización en el desempeño del sector público a nivel municipal en Colombia. En particular, analizan su impacto sobre la matriculación en las escuelas públicas y sobre el acceso a los servicios de salud. El estudio se realiza tomando una muestra que representa el 95% de las municipalidades colombianas, durante el período 1994-2004. Para medir los resultados en la calidad de los servicios, utilizan la tasa de matriculación estudiantil y el acceso de las familias de bajos recursos a los programas de salud subsidiados.

Los resultados para educación indican que existe una relación positiva y significativa entre la proporción de recursos propios sobre el total de gastos en educación y el incremento en la matrícula estudiantil en escuelas públicas (ver Cuadro 1). Esto demuestra que la matriculación en las escuelas públicas es mayor a medida que el porcentaje de recursos propios en el total de gastos dedicados a la educación aumenta. En cuanto al sector salud, el indicador de descentralización es también positivo y altamente significativo (ver Cuadro 2).

Fuente: Faguet y Sánchez (2009).

#### Cuadro 1 Resultados asociados al acceso a los servicios de educación

**Variable dependiente: incremento en la matriculación estudiantil primaria en escuelas públicas**

Variable independiente	Relación con la variable dependiente
Recursos propios/gastos totales en educación	(+)
Transferencias municipales independientes <sup>a/</sup>	(+)
Transferencias reglamentarias (pobreza) / gastos totales en educación	n.d.
Transferencias reglamentarias (N°estudiantes) / gastos totales en educación	(+)

**a/ Las transferencias municipales independientes son aquellas que reciben los municipios certificados, es decir, transferencias obtenidas directamente del Gobierno central y no a través de gobiernos departamentales.**

Fuente: Faguet y Sánchez (2009).

#### Cuadro 2 Resultados asociados al acceso a los servicios del sector salud

**Variable dependiente: incremento en la cobertura de salud entre las familias de bajos recursos**

Variable independiente	Relación con la variable dependiente
Recursos propios/gastos totales en salud	(+)
Dummy de independencia municipal	(+)
Transferencias municipales independientes/gastos totales en salud <sup>a/</sup>	(-)
Transferencias reglamentarias / gastos totales en salud	(+)
Fosyga / gastos totales en salud	(+)

**a/ Las transferencias municipales independientes son aquellas que reciben los municipios certificados, es decir, transferencias obtenidas directamente del gobierno central y no a través de gobiernos departamentales.**

Fuente: Faguet y Sánchez (2009).

ingresos entre municipios y en el tiempo. Los autores encuentran que, en promedio, las restricciones de capacidad técnica pueden reducir la propensión a ejecutar gastos de capital en un 5%.

El sector de agua y saneamiento es otro ejemplo donde el proceso de descentralización ha generado problemas en algunos países a raíz de la falta de capacidad de los gobiernos locales para una gestión eficiente. En Colombia, desde mediados de los años ochenta, se dio un proceso por medio del cual se trasladó a los municipios la responsabilidad de la

gestión de los servicios de agua potable y saneamiento. Sin embargo, pocos municipios se encontraban en capacidad de asumir la gestión y operación de la infraestructura que heredaban, y la mayoría carecía de los medios para planear, financiar y ejecutar las nuevas inversiones requeridas. En consecuencia, se generaron conflictos entre los gobiernos centrales, regionales y locales, acarreado una costosa e ineficiente dispersión de recursos y un deterioro en la calidad del servicio. Esta situación justificó cierta centralización de los servicios a nivel de los gobiernos intermedios, los depar-

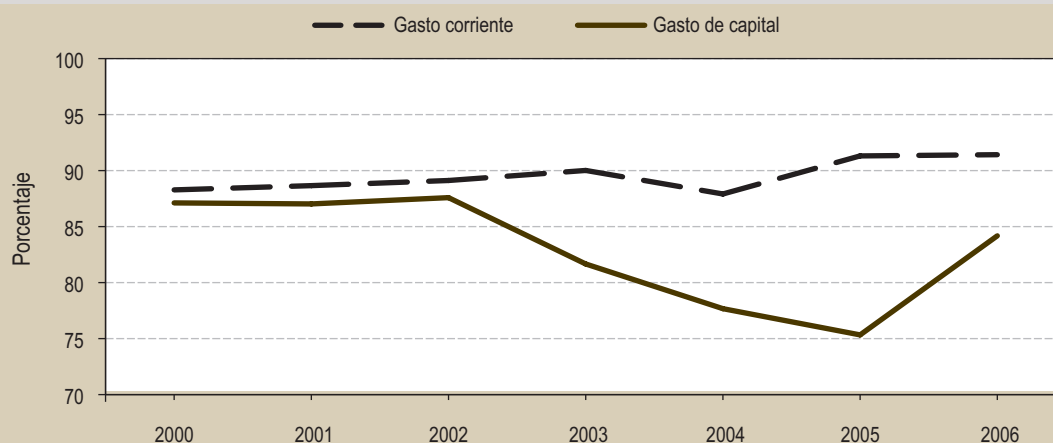
#### Recuadro 4.2 Las limitaciones en las capacidades locales y los gastos en inversión en Perú

En Perú existe un debate en torno al desempeño de las municipalidades. Algunos analistas consideran que los gobiernos locales son incapaces de usar eficientemente los nuevos recursos asociados a las mayores transferencias. Por su parte, los gobiernos locales argumentan que los severos controles presupuestales y las regulaciones por parte del Gobierno central son los causantes de la brecha entre la disposición de fondos y el gasto efectivamente ejecutado. Como se muestra en el Gráfico 1, antes de 2003, la proporción no gastada para ambos tipos de gasto era similar y estaba alrededor del 12%. A partir de 2003 esto cambió, incre-

mentándose el porcentaje de gastos de capital subejecutados a 25%, en 2005. Eso se ve explicado, en parte, por el hecho de que el boom de los precios de los commodities ha incrementado los presupuestos subnacionales a través del sistema de transferencias intergubernamentales. Estas transferencias están condicionadas a gastos de capital sujetos a estrictos controles y regulaciones por parte del Gobierno central. Esta evidencia no es suficiente para mostrar que la causa de dicha subutilización sea la falta de capacidad de los municipios para gestionar proyectos de inversión.

##### Gráfico 1

Porcentaje de ejecución presupuestal, por tipo de gasto



Fuente: Aragón y Casas (2009).

Para dar una respuesta más precisa a este interrogante, Aragón y Casas (2008) realizan un estudio que intenta explicar los determinantes del gasto de capital ejecutado en las municipalidades, haciendo énfasis en el papel que desempeñan las capacidades locales. La medida de capacidad recoge información sobre las necesidades propias de cada municipio respecto de la formación y la asistencia técnica. Los autores transforman esta información en indicadores binarios, adoptando el valor de 1 si la municipalidad requiere asistencia técnica y de 0 si no la necesita. Adicionalmente, los autores separan el indicador en cuatro categorías: gerencia de proyectos, planificación, contabilidad y finanzas, y coordinación con otras agencias gubernamentales. Los resultados

del estudio indican que la propensión a gastar nuevos recursos puede verse reducida en las municipalidades que reportan requerir asistencia técnica, especialmente en lo relativo a la gerencia de proyectos. En promedio, se encuentra que las restricciones de capacidad técnica pueden reducir la propensión a ejecutar gastos de capital en un 5%. Si la falta de capacidad se da en la gerencia de proyectos, el efecto se incrementa a un 8%. Otro factor importante en este sentido es el nivel de experiencia del alcalde. Los distritos que tienen alcaldes con experiencia tienden a gastar más en proyectos de inversión.

Fuente: Aragón y Casas (2009).

tamentos, los cuales comenzaron a tener un papel más importante en la gestión. Como se describe en el Recuadro 4.3, la CAF ha apoyado estas iniciativas que están permitiendo mejorar la provisión de agua potable y saneamiento, e impulsando el desarrollo económico local y regional.

#### ***Evidencia empírica sobre la presencia de economías de escala y de red en los servicios locales***

Como se mencionó previamente, los beneficios de la descentralización podrían verse limitados por el hecho de que este tipo de iniciativa podría implicar

### Recuadro 4.3 La CAF y los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento en Colombia

Durante las últimas décadas, los países de América Latina han hecho importantes esfuerzos para incrementar la cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento básico. En la mayoría de los países de la región, más del 80% de los hogares urbanos cuenta con acceso al servicio de agua potable. Sin embargo, a pesar de los avances logrados, el desafío continúa siendo enorme, principalmente en lo que se refiere al rezago en las coberturas de alcantarillado sanitario, el tratamiento de las aguas residuales y la calidad de los servicios. La situación más crítica se presenta en las ciudades pequeñas y medianas, las áreas urbano-marginales de las grandes ciudades y las zonas rurales.

Como consecuencia de la crisis de los esquemas centralizados, a mediados de la década de los ochenta, muchos países de la región trasladaron a los municipios la responsabilidad de la gestión de los servicios de agua potable y saneamiento. Sin embargo, este proceso no estuvo acompañado de un estudio de la estructura óptima del sector ni de una estrategia ordenada de transferencia de recursos y responsabilidades. Pocos municipios se encontraban en la capacidad de asumir la gestión y operación de la infraestructura que heredaban, y la mayoría no tenía la capacidad para planear, financiar y ejecutar las nuevas inversiones requeridas. En muchos casos, la política generalizada de municipalización de la gestión de los servicios ha conducido al resquebrajamiento de la gobernabilidad sectorial, a conflictos de competencias entre los gobiernos centrales, regionales y locales, y a una costosa e ineficiente dispersión de recursos.

Diversos estudios y experiencias muestran que, bajo determinadas condiciones, la consolidación de esquemas exitosos de regionalización de la gestión y operación de sistemas municipales de acueductos y alcantarillado es posible. Este tipo de esquemas permite aprovechar economías de escala, reducir los costos administrativos y operativos, y mejorar los procesos de planificación y asignación de recursos. Todo lo anterior se traduce en incremento de coberturas y mejoramiento de la calidad de los servicios.

La regionalización es un tema complejo que exige el estudio de escalas óptimas de administración, la evaluación de las condiciones geográficas y sociopolíticas de cada país y, por lo regular, la reforma del marco legal y regulatorio del sector. La CAF apoya la estructuración de esquemas regionales para la gestión de los servicios de agua potable y saneamiento. Mediante esta figura se busca promover liderazgos regionales para lograr consensos que, preservando la autonomía municipal, contribuyan a la integración de los

procesos de planificación, financiación, administración, operación y mantenimiento de los servicios.

En Colombia, por ejemplo, la CAF ha apoyado el desarrollo de los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento. Estos programas son liderados y coordinados por los departamentos, los cuales, con apoyo de recursos de preinversión del Gobierno nacional, diseñan planes de inversión regionales guiados por criterios de equidad, eficiencia y sostenibilidad. Las diferentes fuentes de recursos, incluidos los aportes nacionales, regionales y municipales, se canalizan en un fondo único de inversión, administrado por una entidad fiduciaria. En caso de requerirse recursos de crédito, estas operaciones son respaldadas con la securitización de las rentas futuras de departamentos y municipios. La gestión sectorial y la modernización institucional de los departamentos son impulsadas mediante la contratación de gerencias técnicas seleccionadas a través de convocatorias públicas entre las mejores empresas operadoras de los países de la región.

Con este esquema, la CAF ha apoyado al departamento del Magdalena en Colombia, en la estructuración, financiación y ejecución de un programa dirigido a mejorar las condiciones de cobertura, calidad y eficiencia de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico en las áreas urbanas de 27 de los 30 municipios del departamento. Se propone que, en un horizonte de cinco años, los municipios que participen en el programa alcancen coberturas de agua potable superiores al 95% con una continuidad de 24 horas y de al menos 85% para los servicios de alcantarillado.

El costo total del programa asciende a 180 millones de dólares, de los cuales 58,1 millones de dólares son financiados con un préstamo de la CAF a la Empresa Aguas del Magdalena S.A. E.S.P., con garantía de la República de Colombia. Se estima que con la ejecución de estos programas se beneficiará a cerca de un millón de personas.

Luego de dos años de ejecución, se han llevado a cabo inversiones por cerca de 38 millones de dólares, que han mejorado las condiciones de gestión y de provisión de los servicios para la población de 12 municipios del departamento. Aparte de los beneficios señalados, el programa constituye un impulso al desarrollo social y económico de los municipios y la creación de condiciones favorables para la inversión privada en proyectos de comercio, industria, turismo, manufactura y agroindustria.

Fuente: elaboración propia.



el desaprovechamiento de economías de escala o de red. Existen economías de escala cuando los costos medios se reducen con el nivel de producción mientras que las economías de red se dan cuando los costos medios de producción se reducen con el aumento de la densidad de la población del área de cobertura o la longitud de las redes.

Una conclusión bastante intuitiva que surge de la evidencia internacional (Gómez y Martínez-Vázquez, 2008) es que los servicios intensivos en capital (p.e., servicios de transporte, recolección y tratamiento de residuos sólidos; redes de agua y alcantarillado) pueden conllevar a economías de escala significativas, debido a que los costos fijos pueden ser asumidos entre un mayor número de hogares. Por su parte, los servicios intensivos en el factor trabajo (policía, bomberos, educación) tienden a generar menores economías de escala.

El Recuadro 4.4 presenta evidencia sobre la existencia de economías de escala para los servicios de recolección y tratamiento de residuos sólidos en los municipios de Argentina. Como se detalla en dicho recuadro, la estimación de una función de costos utilizando una muestra de cien municipios, a partir de una encuesta confeccionada especialmente para este reporte, muestra que la provisión de este servicio está sujeta a economías de escala; esto es, los costos medios se reducen con la producción de residuos del municipio que, como se menciona, está directamente relacionada con la población servida.

Otros trabajos encuentran resultados similares a los hallados para Argentina y, además, muestran que las ganancias por economías de escala o de red se reducen sensiblemente con el aumento en el tamaño (población) de las jurisdicciones consideradas. Por ejemplo, Bel (2009) encuentra en el caso de España reducciones en los costos medios de recolección de residuos sólidos para municipios menores a 20.000 habitantes (estas desaparecen para municipios mayores)<sup>5</sup>.

#### ***Los servicios locales y las externalidades interjurisdiccionales***

Como fue indicado anteriormente, otro costo de eficiencia de las iniciativas de descentralización puede provenir del hecho de que los servicios y

bienes públicos que se traspasan a las localidades “derraman” beneficios (y también pérdidas) entre jurisdicciones. Si estas externalidades no se tienen en cuenta en la determinación de los niveles de provisión, claramente la descentralización generaría ineficiencias. Entre los programas que se espera generen fuertes externalidades están aquellos en el área de salud, por ejemplo, en la prevención y tratamiento de enfermedades y patologías contagiosas. Sobre este tema, Miguel y Kremer (2004) presentan un estudio en el que tratan de medir las externalidades asociadas a un programa de desparasitación en Kenia para 75 escuelas rurales, elegidas aleatoriamente. Los autores identifican las externalidades positivas observando el impacto desde las escuelas que recibían el tratamiento hacia las escuelas cercanas a estas, pero que no lo recibían. Se esperarían efectos positivos por la disminución en el riesgo de contagio de estudiantes de un colegio a otro. Sus resultados sugieren que estas externalidades positivas justifican por sí solas el completo subsidio del tratamiento de desparasitación. En este caso, el programa provenía del Ministerio de Salud de Kenia y, por tanto, no era una iniciativa local; sin embargo, es un ejemplo de las implicaciones espaciales que tienen las externalidades asociadas a bienes públicos: si en el proceso de descentralización las municipalidades no toman en consideración este tipo de efectos positivos, los gobiernos locales podrían estar subinvirtiendo en sus programas de salud.

Otra área donde se pueden producir fuertes externalidades extrajurisdiccionales es en el de temas ambientales como la contaminación del aire o del agua. Su solución requeriría cierto grado de coordinación de las políticas ambientales entre jurisdicciones vecinas. Este tema es estudiado por Lipscomb y Mobarak (2007), quienes examinan los efectos que la política de descentralización ha tenido sobre la contaminación de recursos naturales que comparten fronteras entre varias jurisdicciones municipales en Brasil. Específicamente, toman el caso de los ríos; el uso indebido de las aguas en las partes superiores (corriente arriba) tiene efectos contaminantes en las aguas correspondientes a las jurisdicciones corriente abajo. De este modo, en ausencia de coordinación y cooperación, una política descentralizada sobre el uso de este recurso puede exacerbar los efectos de

5 Los principales resultados de este estudio se resumen más adelante en el Recuadro 4.5.



#### Recuadro 4.4 Evidencia sobre la presencia de economías de escala en los servicios de recolección y tratamiento de residuos sólidos en los municipios de Argentina

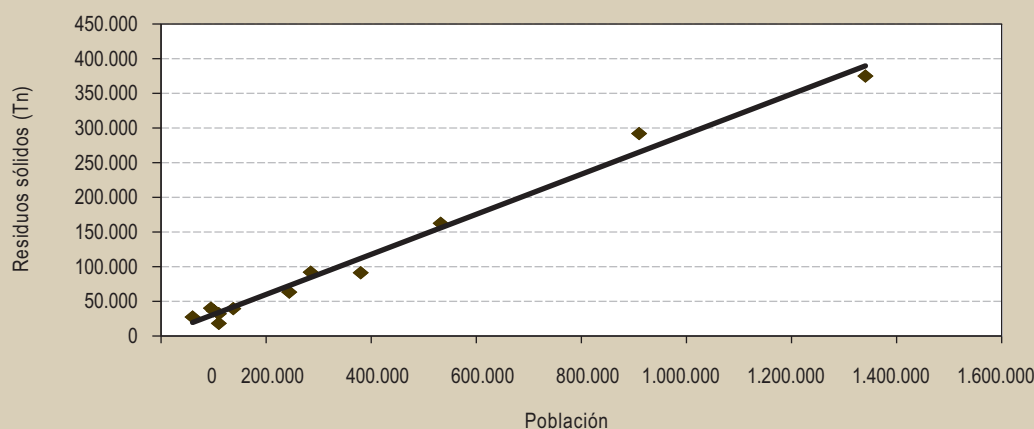
En Argentina, los municipios tienen la responsabilidad primaria por la gestión de recolección y tratamiento de los residuos sólidos en su ámbito territorial. En general, la mayor parte de las municipalidades tienen el servicio concesionado en todas sus fases, aunque también existen aquellos que lo gestionan en forma directa.

El análisis de la existencia de economías de escala en la gestión de este servicio requiere la estimación de una función de costos donde los costos medios se relacionen con la cantidad producida de residuos y otras variables de control. Una

primera dificultad de análisis es el hecho de que en Argentina no existe información pública sobre la cantidad de basura producida. Por ello, se utilizará como variable proxy la población servida por municipio. La pertinencia de este indicador alternativo de producción de basura se ve respaldada por evidencia (ver Sanguinetti y Buffone, 2007) que muestra que existe una relación directa y lineal entre población y cantidad de residuos sólidos (ver Gráfico 1). Este mismo análisis indica que en Argentina se producen cerca de 300 kg por año por habitante de residuos sólidos ó 0,85 kg por habitante por día.

##### Gráfico 1

##### Población versus generación de residuos sólidos



Fuente: Sanguinetti y Buffone (2007).

La estimación de la función de costos para el servicio de recolección y tratamiento de residuos sólidos se realizó sobre una muestra de 98 municipios de los 118 que integran los principales aglomerados urbanos de Argentina. La función de costo a estimar es lineal en logaritmos y tiene la siguiente especificación:

$$\ln(Ctopc) = \alpha_0 + \alpha_1 \ln(pob) + \alpha_2 \ln(w) + \alpha_3 \ln(rec) + \alpha_4 \text{vertedero} + \alpha_5 \text{provisión} + \xi_t^1$$

Donde  $Ctopc$  representa el gasto por habitante por municipio destinado a la recolección y disposición final de los residuos durante el año 2008;  $pob$  define a la población de la localidad según el Censo 2001;  $w$  es el nivel salarial (calculado como el cociente de los gastos corrientes entre el número

de empleados públicos del municipio en 2008);  $rec$  mide la frecuencia semanal de recolección;  $vertedero$  es una variable ficticia que toma valor uno cuando el vertedero se encuentra en el municipio y cero si se encuentra fuera de él;  $provisión$  es la variable ficticia que busca evaluar la influencia de las formas alternativas que toma la provisión del servicio. Toma valor uno si esta se lleva a cabo de forma privada, a través de una concesión o por un sistema mixto y cero si es provisto directamente por el municipio.

<sup>1</sup> Los datos usados en la estimación fueron obtenidos a partir de una encuesta elaborada especialmente para este reporte (Goytia y Pasquini, 2009a) por el equipo de investigación de Economía Urbana de la Universidad Di Tella y la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior.

Continúa

## Continuación

## Recuadro 4.4 Evidencia sobre la presencia de economías de escala en los servicios de recolección y tratamiento de residuos sólidos en los municipios de Argentina

La justificación para la función de costos (1) surge de reconocer que el costo del servicio de gestión municipal de los residuos domiciliarios se basa principalmente en las labores implicadas en tres tipos de actividades: recolección/transporte, barrido/limpieza de calles y aceras, y disposición final de los residuos. El costo del primer componente depende, entre otros factores, de la frecuencia de recolección (además de la densidad de la municipalidad y la lejanía del vertedero). El segundo componente es intensivo en trabajo por lo cual su costo evoluciona de acuerdo al salario. Finalmente, los costos por la disposición final dependen del tipo de infraestructura y equipamiento utilizado y fundamentalmente de la escala de la planta. No se pudo obtener información sobre estas características por lo que solo se incluye una variable ficticia, mencionando si existe o no vertedero dentro de las instalaciones del municipio. En principio, la existencia de vertedero dentro del límite municipal podría implicar una reducción de los costos de recolección debido al menor trayecto que debe cubrir el transporte de los residuos. Sin embargo, si el municipio comparte un vertedero con otra jurisdicción, podrían reducirse los costos de tratamiento ya que este componente es más capital intensivo por lo que el costo unitario podría ser

menor por la mayor población servida (varios municipios). Este efecto de economías de escala, al interior de cada jurisdicción, es el que precisamente se busca identificar con la inclusión de la variable población. Finalmente, podría haber diferencias en los costos dependiendo de si la gestión se realiza a través de la participación de empresas privadas vía concesiones o se realiza en forma directa por el municipio.

Como se ve en el Cuadro 1, la mayoría de las variables de interés son significativas y tienen los signos esperados. En particular, el aumento de los días de recolección y la provisión vía concesiones incrementan el costo unitario, lo mismo ocurre con la presencia de vertedero dentro de los límites municipales. Por otro lado, a mayor salario, mayores costos (el traslado o *passthrough* es de aproximadamente 0,75; es decir, un incremento en 1% del nivel salarial genera un aumento de los costos en un 0,75%). Finalmente, a mayor producción de residuos sólidos (población), menores costos unitarios de los servicios. La ganancia por economías de escala no parece, sin embargo, muy elevada; los aumentos en 1% de la población reducen los costos unitarios en 0,21%.

## Cuadro 1 Resultados de la estimación

Variable dependiente: Ln(ctopc)		
Variable independiente	Relación con variable dependiente	Estimación de elasticidad
ln( <i>pob</i> )	(-)	-0,21
ln( <i>w</i> )	(+)	0,75
ln( <i>rec</i> )	(+)	n.d.
<i>vertedero</i>	(+)	n.d.
<i>provisión</i>	(+)	n.d.

Fuente: elaboración propia.

derrame ya que las comunidades corriente arriba tienen menores incentivos a cuidarse de contaminar. Los autores muestran que los municipios brasileros contaminan estratégicamente el río en la parte más cercana, corriente abajo, a los límites geográficos de su localidad y encuentran que la contaminación se incrementa 2,3% por cada kilómetro que el cauce se acerca al límite inferior de la jurisdicción y en los cinco kilómetros que limitan tal borde, la contaminación llega a incrementarse en un 18,6% por cada kilómetro recorrido.

En el contexto de estos resultados, los mismos autores en un trabajo realizado para este reporte (Lips-

comb y Mobarak, 2009) analizan en qué medida las iniciativas de cooperación intermunicipal han podido moderar este tipo de externalidades interjurisdiccionales. En el caso de Brasil, dicha cooperación se plasmó a través de la formación de comités de manejo ambiental de los ríos en el que están representados todos los actores interesados (gobierno federal, estatales, municipales y ONG). En total, se formaron 112 comités en distintas fechas entre 1990 y 2005. Esta variación temporal y las diferencias en la composición de dichos comités brindan una oportunidad interesante para evaluar el impacto de este tipo de esquema de cooperación sobre la contaminación de los ríos y el papel que cumplen los factores

políticos que facilitan esta cooperación y el cumplimiento de los compromisos asumidos. El estudio encuentra que la implementación de estos comités reduce moderadamente la contaminación de los ríos aguas abajo. Los autores también encuentran alguna evidencia de que la pertenencia de los alcaldes de un comité a la misma coalición política tiene un impacto positivo en la calidad del agua, lo que sugiere que esta característica facilita la obtención de acuerdos y su cumplimiento.

Del análisis previo se concluye que, además de las ineficiencias que podrían generarse por la presencia de economías de escala y de red, también la presencia de externalidades interjurisdiccionales en la provisión de bienes y servicios públicos (en el caso anterior, se trata de políticas ambientales) justificaría el desarrollo de instituciones o mecanismos de cooperación intermunicipal para asegurar que la descentralización no comprometa la maximización del bienestar agregado. Este tipo de iniciativas se analizará a continuación.

### **Cooperación intermunicipal, eficiencia en la gestión de los servicios y desarrollo local<sup>6</sup>**

La revisión de la evidencia empírica sobre la presencia de economías de escala y de red y sobre las externalidades interjurisdiccionales sugiere que, en algunos casos, la descentralización de servicios podría acarrear costos de eficiencia. En estos casos, una alternativa es que dichos servicios no se trasladen al nivel municipal y que, en cambio, se provean desde una instancia de gobierno intermedio (departamento, provincia, estado, entre otras), lo que puede asegurar un tamaño de mercado compatible con la eficiencia productiva. Como ya se analizó, esta puede ser también una solución a falta de capacidades a nivel municipal.

La cooperación interjurisdiccional es una alternativa a la centralización de los servicios en un nivel intermedio de gobierno. Esto puede ser muy relevante en el caso de procesos de descentralización que hayan implicado el surgimiento de gobiernos locales de escaso tamaño y con importantes asignaciones en términos de provisión de bienes públicos capital intensivos (p.e., agua y recolección de residuos) u otros (p.e., medio ambiente) con derrames

interjurisdiccionales. El objetivo de la cooperación intermunicipal es situar bajo una autoridad responsable (que puede revestir diferentes características de gobernanza) un mayor volumen de *output* o una mayor concentración de población de la que lograrían por separado los municipios implicados en la cooperación. Al mismo tiempo, al no tratarse de un esquema de consolidación territorial (fusión de municipios en nuevos gobiernos estatales o regionales), se mantiene la representatividad institucional de cada gobierno local en la gestión de los servicios y en su responsabilidad sobre los resultados, lo que facilita el control por parte de los ciudadanos al mantenerse cierta cercanía entre la gestión y la población beneficiaria. Al mismo tiempo, la cooperación voluntaria ofrece la ventaja de que puede dirigirse a los servicios con más potencial de realización de rendimientos de escala, en lugar de aplicarse indistintamente a todos los servicios, como implica la consolidación. Por tanto, la cooperación puede ser mejor acogida por los gobiernos locales, y ofrece mayores potencialidades para la mejora de la eficiencia en la prestación de los servicios locales.

Como se verá más adelante, la institucionalidad o gobernanza de la cooperación municipal puede tomar distintas formas (p.e., foros de cooperación municipal, asociaciones de municipios o mancomunidades, autoridades metropolitanas, entre otras). Más allá de la forma que tome dicha gobernanza, esta se debe diferenciar de la forma en que se producen los servicios, que puede darse vía gestión pública directa, a través de empresas públicas, empresas mixtas o por una firma privada. En algunos países, la cooperación intermunicipal resulta siempre en el mantenimiento de la producción pública, por motivos de tipo institucional; tal es el caso de Holanda (Bel, Dijkgraaf, Fageda y Gradus, en prensa) o Noruega (Sörensen, 2007). También sucede frecuentemente lo mismo en el caso de EEUU, donde la cooperación intermunicipal suele traducirse en la contratación a otros gobiernos locales (Bel y Warner, 2008), aunque hay que notar que existen, asimismo, otras modalidades de cooperación intermunicipal de tipo informal o de producción conjunta (Warner, 2007). En cambio, en otros países, como en España, la cooperación intermunicipal es plenamente compa-

6 Esta sección está basada en Bel (2009).

tible con la privatización de la producción del servicio (Bel, 2007; Bel y Fageda, 2008)<sup>7</sup>.

La forma institucional que adopte el gobierno de la cooperación intermunicipal afectará las posibilidades de coordinar las acciones de los distintos gobiernos participantes en la toma de decisiones comunes e implicará mayores o menores costos tanto explícitos (financiación del funcionamiento del nuevo ente) como implícitos (incentivos a la supervisión de los servicios, interferencias de tipo políticas, entre otros). Por una parte, la dispersión de la propiedad pública reduce las posibilidades de interferencia política sobre los gestores de los servicios sometidos a cooperación, lo que podría estimular el aumento de la eficiencia en la producción. Sin embargo, por otra parte, la dispersión de la propiedad pública aumenta la distancia entre el gobierno municipal y el directivo encargado de la gestión y ello podría debilitar el incentivo a la supervisión sobre el agente. Según esta visión, la cooperación intermunicipal podría entrañar riesgos de reducción de la eficiencia productiva (que se descontarían de las ganancias por aprovechamiento de las economías de escala y densidad).

En la práctica, las iniciativas de cooperación intermunicipal han tomado dos formas preponderantes: por un lado, asociaciones o mancomunidades de municipios; por el otro, autoridades metropolitanas. Las mancomunidades son organismos “multifunciones” donde los municipios de una determinada región se asocian, en forma voluntaria, para organizar la provisión de varios servicios locales. Como se verá más adelante, este es un esquema muy utilizado en España y una de sus ventajas radica en el hecho de que los costos de coordinación pueden distribuirse entre varios servicios. Las autoridades metropolitanas, en cambio, tienden a estar más focalizadas a determinados servicios aplicados a territorios donde la existencia de continuos urbanos

fragmentados administrativamente en distintos municipios hace muy relevante una gestión coordinada para aprovechar las economías de red como en el caso de agua y transporte público. En ambos casos, la gobernanza de estas instituciones no se obtiene a través de elecciones directas de sus autoridades sino de representantes designados por los municipios participantes. Esto facilita el control y la representatividad de los gobiernos locales en estas entidades.

La cooperación intermunicipal, entonces, ofrece la posibilidad de realizar economías de escala o de densidad sometidas a costos de transacción (en el caso de contratación con el sector privado) más bajos aunque puede introducir algunos costos de coordinación entre las jurisdicciones participantes y alejar un poco la gestión de los usuarios (aunque en menor medida que en el caso de la consolidación territorial). Como se analiza en el Recuadro 4.5 para el caso de España, una condición importante para la eficacia de este tipo de reorganización es que los servicios estén efectivamente sometidos a rendimientos crecientes de escala, y que las formas de gobernanza usadas para la cooperación no impliquen costes de coordinación muy elevados ni dificulten significativamente la supervisión sobre los gestores efectivos de los servicios.

La experiencia de España en términos de cooperación intermunicipal puede ofrecer lecciones interesantes para América Latina. Ciertamente, el tamaño medio de los municipios en cuanto a población en la mayoría de los países de América Latina no es pequeño, en comparación con el tamaño promedio de los países del sur de Europa. Así, por ejemplo, en la República Bolivariana de Venezuela, el tamaño promedio municipal es de alrededor de 90.000 habitantes, en México cerca de 50.000, en Bolivia está por encima de 30.000, y en Perú, en torno a 16.000 habitantes. Sin embargo, a nivel del conjunto del país

<sup>7</sup> La privatización de los servicios también es una alternativa que los gobiernos locales pueden adoptar para reducir los costos y mejorar la calidad de los servicios sin necesidad de integrar una iniciativa de cooperación intermunicipal. Si la empresa privada a ser contratada extiende su cobertura a un mercado más amplio (formado por varias jurisdicciones), ello permitirá el alcance de economías de escala y la reducción de los costos medios. Ahora bien, el hecho de que estas ganancias (en costos y calidad) se trasladen al consumidor del municipio interesado dependerá de la capacidad de las autoridades locales para generar suficiente competencia ex ante por el contrato (en la subasta) además de poseer la capacidad de su regulación y fiscalización una vez que este se encuentra vigente. Esto puede implicar costos de transacción muy elevados para un municipio de tamaño pequeño. De hecho, tal como se describe en Bel (2009), los estudios más recientes sobre los factores que explican la decisión de privatizar en el nivel municipal centran su atención en el papel de los costes de transacción en las decisiones que toman los gobiernos locales. En este sentido, la evidencia muestra que la producción es privatizada con más frecuencia en servicios con costes de transacción bajos (esto es, en servicios con escasa especificidad de activos y cuyos resultados son fácilmente medibles).

#### Recuadro 4.5 La extensión de la cooperación intermunicipal en España en el caso de servicios de recolección de residuos sólidos

Bel (2009) analiza la experiencia de España en términos de cooperación intermunicipal y la manera en que ello ha influido en la eficiencia y costos de algunos servicios locales como el caso de los residuos sólidos. Para ello utilizan los resultados derivados de la Encuesta sobre Producción de Servicios Locales realizada en dicho país por la Universidad de

Barcelona a los municipios de más de 2.000 habitantes en los años 2003 y 2004. Como se ve en el Cuadro 1, en el conjunto de España casi la mitad de los municipios de más de 2.000 habitantes gestiona el servicio de residuos sólidos mediante fórmulas de cooperación intermunicipal.

#### Cuadro 1 Cooperación intermunicipal (en porcentaje) en los servicios de residuos sólidos en España (municipios de más de 2.000 habitantes) (2003–2004)

	Tamaño medio municipio (2003)	Total corregido (Municipios > 2.000 hab.)	Municipios > 30.000 hab.	Municipios 10.001 a 30.000 hab.	Municipios 2.001 a 10.000 hab.
España	5.269,0	44,0	14,6	30,8	52,2
Andalucía	9.879,0	70,7	25,6	56,1	78,6
Cataluña	8.264,0	34,7	2,9	17,6	50,0
C. Valenciana	7.087,0	14,7	4,3	8,1	20,0
Madrid	31.949,0	12,2	0,0	0,0	20,0
Aragón	1.865,0	78,1	0,0	55,6	88,4

Fuente: Bel (2009).

Una característica singular del caso español es que la cooperación no restringe, *a priori*, las opciones para la forma de producción. En el Cuadro 2 se muestra que esta última se realiza por empresas privadas, por gestión pública directa,

por empresas públicas o por empresas mixtas público-privadas. De todos modos, es interesante notar que la producción pública es más importante en los municipios que cooperan.

#### Cuadro 2 Cooperación intermunicipal y formas de producción

Formas de producción	Organización de la provisión del servicio de residuos sólidos (porcentaje del total)	
	Cooperación intermunicipal	Municipal
Privada	51,3	71,5
Mixta	10,1	2,4
Empresa pública	16,5	10,2
Gestión pública directa	22,2	15,7
Otros	0,0	0,3
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Bel (2009).

Continúa

## Continuación

## Recuadro 4.5 La extensión de la cooperación intermunicipal en España en el caso de servicios de recolección de residuos sólidos

Finalmente, resulta relevante evaluar el impacto de estas iniciativas de cooperación en los costos del servicio. El Cuadro 3 presenta este análisis.

## Cuadro 3 Costes medios de los servicios de recolección de residuos en Cataluña (2000)

		Cooperación intermunicipal		Producción a nivel municipal		
Población	Municipios	Coste medio (euro/tonelada)		Coste medio (euro/tonelada)		t-student
Total	n=186	54,130	n=66	67,210	n=120	-5,096***
Más de 20.000	n=39	73,420	n=4	70,000	n=35	0,473
Menos de 20.000	n=147	53,010	n=62	65,960	n=85	-4,261***
Menos de 10.000	n=121	53,190	n=59	68,090	n=62	-4,033***

\*\*\* Significativa al 1%.

Fuente: Bel (2009).

Como se observa, las diferencias de coste medio no son significativas en los municipios de población superior a 20.000 habitantes, lo que está relacionado con la dilución de las economías de escala a partir de esa dimensión. Dado que los municipios más grandes operan a escala óptima, no se puede esperar que la cooperación intermunicipal genere

disminuciones de costes. De hecho, en ciudades de gran tamaño, como Barcelona, se ha procedido a fragmentar el municipio en diferentes áreas de servicio (cuatro) para introducir una mayor competencia por comparación y promover la innovación (Bel y Warner, 2008).

Fuente: Bel (2009).

estas cifras pueden ser muy engañosas. Al pasar al nivel regional o provincial, pueden observarse tamaños de municipios sensiblemente menores. Así, en el estado de Oaxaca (México), la población media de los municipios es ligeramente superior a los 6.000 habitantes. En el departamento de Pando (Bolivia), el tamaño medio poblacional del municipio supera los 4.000 habitantes. Lo mismo sucede en algunos departamentos de Perú, como Amazonas y Ancash, con menos de 5.000 habitantes y poco más de 6.000 habitantes en promedio, respectivamente. Por tanto, un análisis más detallado permite identificar entornos territoriales de América Latina donde el tamaño municipal es bajo, lo que podría hacer aconsejable el estímulo de experiencias de cooperación intermunicipal en distintos servicios donde haya potenciales ganancias de economías de escala o de red.

Algunos ejemplos de experiencias de cooperación se presentan en el Cuadro 4.2; los casos del Consorcio PCJ en Brasil y de la gestión del agua en el área de Barranquilla revisten gran interés. Si bien no se conoce la existencia de evaluaciones empíricas sólidas sobre los efectos económicos de la cooperación, hay algunos indicios de que esta ha resultado exitosa: en ambos casos, el número de municipios

que ha optado por incorporarse en la cooperación ha crecido mucho con el tiempo, lo que ofrece indicación de valoración positiva de sus resultados. El Cuadro 4.2 también ofrece algunos ejemplos de experiencias de cooperación metropolitana en América Latina. En tal sentido, se destaca el caso de gestión de residuos sólidos en el Área Metropolitana de Santiago de Chile realizada por la Empresa Metropolitana de Residuos Ltda. (Emeres), creada en 1986 por las 14 municipalidades del Gran Santiago con el propósito de atender las necesidades de crear espacio para la eliminación de residuos sólidos. El caso de Lima aún se encuentra en una fase inicial de desarrollo; se trata de una iniciativa para el transporte público que puede ofrecer una gran oportunidad para la mejora de la movilidad, y de la eficiencia y el bienestar en el Área Metropolitana de Lima.

### Desarrollo local y descentralización de las potestades impositivas

En la presentación del marco conceptual sobre descentralización y desarrollo local se indicó que un componente importante de un programa de descentralización es el de otorgar a los gobiernos

Cuadro 4.2 Experiencias de cooperación intermunicipal en países seleccionados de América Latina

País	Caso	Características
Brasil	Consortio Intermunicipal Piracicaba, Capivari e Jundiá (PCJ).	Asociación de usuarios públicos y privados de agua. Fundado por 11 municipios en 1989; en la actualidad está compuesto por 42 municipios del estado de Sao Paulo. Sus objetivos fundamentales se centran en los recursos hídricos, impulsando la gestión descentralizada y participativa con respeto al medio ambiente. Desde 1992, el Consorcio comenzó a impulsar acciones en el ámbito de los residuos sólidos dirigidas a implantar un sistema integrado de gestión de los residuos sólidos en las cuencas de los ríos PCJ.
Colombia	Área de Barranquilla	La Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo S.A. E.S.P. (AAA) fue creada en 1991, y es de carácter mixto, siendo sus mayores socios la Sociedad Interamericana de Aguas y Servicios S.A (INASSA) y el distrito de Barranquilla. Esta empresa produce, desde 1991, los servicios de agua potable, alcantarillado y aseo a cerca de un millón y medio de personas en la ciudad de Barranquilla. Tras una primera extensión de sus servicios a Puerto Colombia, ha expandido recientemente su actuación a siete municipios adicionales: Soledad, Galapa, Sabanalarga, Sabanagrande, Santo Tomás, Baranoa y Polonuevo, alcanzando 1.947.000 clientes en el departamento del Atlántico.
Chile	Área Metropolitana de Santiago de Chile	La Empresa Metropolitana de Residuos Ltda. (EMERES) fue creada en 1986 por las 14 municipalidades del Gran Santiago para atender sus necesidades de crear espacio para la eliminación de residuos sólidos. EMERES participó activamente en los procesos administrativos dirigidos a la creación de nuevos espacios para el vertido de residuos, aunque con un balance relativamente pobre respecto a sus objetivos iniciales.
Perú	Área Metropolitana de Lima	Se halla en desarrollo una iniciativa de la Municipalidad de Lima Metropolitana, pero que, por su envergadura, implica la coordinación con las municipalidades distritales afectadas por el proyecto. Se trata del Proyecto de Transporte Público del Corredor Segregado de Alta Capacidad en Lima (también conocido como "El Metropolitano"), cuya idea fundamental es utilizar una línea especial de buses que una la capital del cono sur al cono norte y que, a su vez, sea alimentada por otras líneas a lo largo de esta gran línea.

Fuentes: Para el caso de Brasil ver información en <http://www.agua.org.br/>. Para el caso de Colombia, ver información en <http://www.grupoaaa.com/grupo.htm>. Para la creación y primeros años de funcionamiento de Emeres, ver Lerda y Sabatini (1996). Para el caso de Lima, la página web <http://www.protransporte.gob.pe/index.html>. Este proyecto sigue el ejemplo del TransMilenio, impulsado por la municipalidad de Bogotá.

subnacionales la capacidad de recaudar sus propios tributos. Esto es importante porque promueve un mayor esfuerzo de las autoridades locales, tanto en la elección de los programas como en su gestión, ya que los votantes se mostrarán más interesados en controlar y fiscalizar dichos programas, lo que no sucede cuando los gastos se financian enteramente por medio de transferencias.

En la presente sección, se sostiene que si bien existen limitaciones técnicas para descentralizar ciertos impuestos, es importante que el mayor protagonismo de las regiones y localidades en el planeamiento y ejecución de iniciativas de desarrollo territorial esté acompañado, en alguna medida, por un mayor uso de fuentes de recursos propios (impuestos y tasas por servicios) para financiar dichas iniciativas.

A continuación, se describirán brevemente los argumentos que justifican la intervención de los gobiernos subnacionales en la recaudación de ciertos impuestos. Por otro lado, se presentarán los argu-

mentos a favor y en contra de la descentralización de los tributos que gravan la explotación de recursos naturales y se evaluará su importancia como fuente de financiamiento para las regiones productoras.

### ¿Qué requisitos debe tener un buen impuesto local?

Idealmente, los impuestos que deben ser asignados a los gobiernos regionales y locales deberían cumplir con las siguientes condiciones: (i) las fuentes de ingresos debieran movilizar una cantidad significativa de recursos en función de las responsabilidades de gastos asignadas (o al menos ser relevantes en las decisiones de financiamiento de gastos en el margen); (ii) las fuentes debieran estar asociadas a costos administrativos relativamente bajos respecto de los ingresos aportados; ser simples e imponer costos de cumplimiento razonables a los contribuyentes; y por último, (iv) deberian distorsionar lo menos posible el comporta-



miento eficiente por parte de empresas y personas. Sobre la base de estos argumentos, es claro que existen dificultades técnicas importantes para la descentralización de muchos de los principales tributos como el IVA y los impuestos a las ganancias de firmas y personas. El Cuadro 4.3 resume algunos de los criterios indicados y muestra cuáles son los impuestos más proclives a ser traspasados a la órbita subnacional.

Un impuesto factible de descentralizar en función de los criterios previos y que ha sido señalado en la práctica internacional como un impuesto típicamente local es el que grava a la propiedad inmueble (impuesto predial). Además de los argumentos señalados con anterioridad, desde el punto de vista de la administración impositiva, los gobiernos locales tienen ventajas comparativas claras para la gestión de este tributo ya que pueden identificar mejor la base imponible dada la familiaridad con el patrón de uso de suelo de la localidad. En este sentido, la correcta valuación de esos activos inmobiliarios para fines impositivos requiere de inspecciones en el campo para verificar la identificación de los propietarios así como el registro de cambios y mejoras en la propiedad.

No obstante estas ventajas, la implementación de un padrón o registro de propiedades (catastro) actualizado, requisito básico para la administración

de este tipo de tributo, en la práctica no ha sido una tarea sencilla para muchas administraciones locales. Tanto la falta de recursos financieros como de capacidad técnica ha conspirado en contra de este objetivo. Tal como se muestra en el Recuadro 4.6, la CAF, a través del programa PRAMEG, ha estado colaborando con los gobiernos locales en esta tarea.

Otra dificultad que han enfrentado las administraciones locales para gestionar sus impuestos es que, en algunos casos, existen regulaciones nacionales que les quitan autonomía a las localidades para tomar decisiones básicas respecto de las tasas o alcúotas a aplicar y/o el alcance de la base imponible. Como se muestra en el Recuadro 4.7, en el caso de Perú, la capacidad local para explotar los tributos propios se ve fuertemente disminuida por tales restricciones.

Si bien el propósito de este capítulo no consiste en revisar en detalle los argumentos a favor y en contra de la descentralización de diferentes tipos de impuestos (ver Bahl (2007) para mayor detalle), el mayor conocimiento de los gobiernos locales sobre la actividad económica en sus territorios podría darles alguna ventaja en alcanzar o gravar a contribuyentes o actividades que, por distintas características, en la práctica no se ven alcanzados por los impuestos nacionales más importantes (p.e., al ingreso o las ventas). En esta situación se encuen-

#### Cuadro 4.3 Descentralización de impuestos

##### • Criterios para descentralizar

- Gravar factores relativamente inmóviles
- Recaudación y administración no sujeta a economías de escala
- Baja complejidad e interacciones interjurisdiccionales

##### • ¿Qué impuestos son más factibles de traspasar a nivel subnacional?

–No:

- Comercio exterior
- IVA
- Renta de las firmas y personas

–Sí:

- Predial (local o nivel intermedio de gobierno)
- A las ventas finales; impuestos al consumo específico (p.e. combustibles) (Nivel intermedio de gobierno)
- Registro automotores y tránsito (local o nivel intermedio de gobierno)
- Licencias establecimientos (local)
- Cargos por servicios (local o nivel intermedio de gobierno)

Fuente: elaboración propia.

#### Recuadro 4.6 PRAMEG: programa de la CAF para la asistencia en el desarrollo de los catastros municipales

Para establecer una recaudación eficiente del impuesto predial y lograr otros objetivos como el desarrollo de la economía local (planeación urbana, dotación de servicios, regulación de la tenencia de la tierra y uso del suelo) la implementación de una buena base catastral es muy importante. Esto permite conocer con exactitud las características cualitativas y cuantitativas de los predios existentes en los municipios.

Con el fin de fortalecer estas capacidades en los gobiernos locales, la CAF diseñó el programa PRAMEG. Este tiene como finalidad mejorar la gestión y el financiamiento municipal en la región andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y la República Bolivariana de Venezuela), a través de la implementación de un sistema de información territorial relativo a la propiedad inmueble. Su propósito principal es obtener un censo analítico y descriptivo de las características físicas, cualitativas, legales, fiscales y administrativas de los inmuebles ubicados en los municipios.

El programa se inició en 2007 y a la fecha están participando treinta municipios de los países considerados. Los municipios atendidos son:

Bolivia: Tiquipaya, Torno, Tarija, Warnes, Trinidad, Sucre y Oruro.

Colombia: Tabio, Zipaquirá, Floridablanca, Barrancabermeja, Armenia y Manizales.

Ecuador: Durán, Santa Rosa, Porto Viejo, Machala, Ambato y Manta.

Perú: Tacna, Jesús María, Lince, Breña, Trujillo y Piura.

Venezuela: Sotillo, Girardot, El Hatillo, Lechería, Naguanagua y Sucre.

En algunos de estos municipios ya se culminó la etapa de diagnóstico y se encuentra en proceso la etapa de implementación de los nuevos sistemas de información territorial. Dado que estas reformas son recientes, todavía no se cuenta con información para desarrollar una evaluación cuantitativa de las nuevas iniciativas.

Fuente: elaboración propia.

#### Recuadro 4.7 ¿Cuán “propios” son los impuestos subnacionales en Perú?

Los “ingresos propios” reportados por los gobiernos subnacionales en Perú se refieren a la suma de todas las partidas de ingreso municipal que se clasifican como “Recursos Directamente Recaudados” y como “Otros Impuestos Municipales”. Estos son un componente fundamental del diseño del sistema de descentralización fiscal ya que permiten la autonomía efectiva en la toma de decisiones locales y promueven la responsabilidad de las autoridades, la disciplina fiscal y la eficiencia en el gasto. Por ende, su relevancia en un sistema descentralizado se relaciona con la

administración de las fuentes de ingreso y con la discrecionalidad de los gobiernos subnacionales para determinar su nivel de gasto.

La OCDE propone un sistema para medir el grado de autonomía fiscal efectiva de los gobiernos subnacionales que clasifica las fuentes de ingresos, de manera descendente, según el grado de control que tienen las autoridades locales sobre las tasas de impuesto y la base tributaria, tal como se presenta en el Cuadro 1.

#### Cuadro 1 Sistema de medición de la autonomía fiscal efectiva de los gobiernos subnacionales de la OCDE

Niveles	Grado de control de gobiernos subnacionales	
	Tasas impositivas	Base tributaria
a	Plena discreción	Plena discreción
b	Plena discreción	–
c	–	Plena discreción
d	Ingresos compartidos, administrados por Gobierno central	
d.1	Poder de influencia	–
d.2	–	Poder de influencia
d.3	Decisiones de los ingresos de gobiernos subnacionales son independientes de la voluntad de las autoridades locales	
d.4		
e	Ningún control (establecido por gobierno central)	

Fuente: OCDE (1999).

Continúa

## Continuación

## Recuadro 4.7 ¿Cuán “propios” son los impuestos subnacionales en Perú?

De esta manera, se puede estimar el porcentaje de ingresos subnacionales sobre el cual las autoridades locales pueden ejercer cierto grado de discreción y, por lo tanto, su grado de autonomía efectiva. En el caso peruano, la Ley Tributaria no permite a las autoridades subnacionales determinar las tasas impositivas ni las características de las bases tributarias de los impuestos administrados localmente por las municipalidades, lo que, bajo la clasificación de la OCDE, corresponde a ingresos de nivel (e), sin autonomía. En este sentido, los “Otros Impuestos Municipales” de las municipalidades peruanas proveen un grado de autonomía bajo, inferior incluso al

asociado en otros países a algunos ingresos compartidos.

En términos normativos, la principal fuente de autonomía tributaria a nivel subnacional debería ser la capacidad de cambiar las tasas del impuesto, y es deseable también que esta capacidad esté limitada a un rango definido entre una tasa máxima y una mínima. Por otro lado, la capacidad de cambiar la base es menos transparente para la rendición de cuentas y crea problemas de costos más altos de administración y cumplimiento.

Fuente: Gómez *et al.* (2008).

tran los trabajadores por cuenta propia así como los pequeños negocios y firmas. No se trata de crear complejos sistemas de impuestos locales o regionales sobre los ingresos o las ventas que, como se mencionara anteriormente, son difíciles de administrar a nivel local o intermedio de gobierno (solo las grandes ciudades o provincias los podrían gestionar como el caso del IVA estadual en Brasil). Más bien, el objetivo sería que, en forma indirecta, a través de tasas por servicios, las localidades puedan obtener recursos fiscales provenientes de actividades económicas y contribuyentes que están al margen de los impuestos nacionales. El uso de tasas también tiene la ventaja de que su cobro puede asociarse a las prestaciones de ciertos servicios locales (principio del beneficio), lo que favorecería la eficiencia y, en alguna medida, también su cumplimiento bajo la condición de que dichos servicios se presten adecuadamente.

No obstante los argumentos previos a favor de una mayor participación del financiamiento propio del gasto local vía impuestos y tasas por servicios, en la práctica estos recursos son muy marginales en muchos países de América Latina. El bajo nivel de recaudación de los tributos subnacionales en algunos países y la alta dependencia de las transferencias intergubernamentales ha llevado a muchos analistas de los temas fiscales subnacionales a plantear la hipótesis de que algunas autoridades subnacionales están sujetas al fenómeno de “pereza fiscal”, por cuanto estas no hacen todo el esfuerzo necesario para recaudar sus impuestos, sobre todo cuando estas acciones son percibidas como costosas políticamente en función de objetivos electorales y del control del poder (Zhuravskaya, 2000). En estos casos, la posibilidad de tener acceso a transferen-

cias del gobierno central se ve como una forma muy redituable desde el punto de vista político de asegurar el financiamiento del gasto local, sobre todo en el caso de que estas transferencias tengan algún componente discrecional que facilite la negociación con el gobierno central. No existen muchos trabajos que evalúen empíricamente esta hipótesis. Para Argentina, Besfamille y Sanguinetti (2006) encuentran que existe una relación negativa y significativa entre las transferencias que, en forma discrecional, define cada año el gobierno nacional (determinadas, a su vez, por variables de tipo político) y el esfuerzo tributario provincial. Estos autores identifican que el menor esfuerzo tributario se produce, en parte, por una menor frecuencia de iniciativas de reforma del sistema impositivo local (menor inversión en control).

Aragón y Gayoso (2005) analizan el caso de Perú y encuentran también que las transferencias podrían haber afectado negativamente el incentivo de las municipalidades en recaudar sus impuestos y tasas. Estos autores aprovechan un aumento de una sola vez que se produjo en el año 2000/2001 en el régimen de transferencias más importante de Perú (Fondocomún) para evaluar sus efectos sobre la recaudación de los gobiernos locales. Estas mayores transferencias se dieron solo a un grupo de municipios y los autores demuestran que la regla de asignación no estuvo correlacionada con la capacidad tributaria de cada municipalidad (todo lo contrario, en promedio, los municipios en el “tratamiento” tenían un nivel ligeramente mayor de recaudación per cápita). Esta característica del aumento en las transferencias permitió a los autores construir un grupo de control (los municipios que no recibieron los nuevos fondos) y estimar el

impacto sobre la recaudación como la diferencia entre los dos grupos, antes y después del aumento de las transferencias (estimación tipo “diferencias en diferencias”). Los resultados sugieren que el efecto es particularmente negativo para el caso de las municipalidades relativamente más pobres donde el gasto público total per cápita es menor. Para estas últimas, la elasticidad puede llegar a dos (por 1% de aumento en los fondos nacionales, la recaudación se reduce en 2%).

### **Recursos locales provenientes de la explotación de recursos naturales y el desarrollo local**

Un aspecto muy relevante de las políticas de descentralización fiscal que puede tener un importante impacto en las disparidades regionales se refiere a la participación de las regiones y localidades en los recursos fiscales generados por la explotación de recursos naturales. Por su naturaleza, la distribución de estas riquezas en el territorio tiende a ser muy concentrada y, en general, esa distribución no tiene en cuenta los niveles de tamaño relativo y las necesidades de bienes públicos y otros servicios de las regiones (aunque, naturalmente, la existencia de estos recursos tendrá un impacto sobre estos). En consecuencia, una completa descentralización de los ingresos fiscales (provenientes de impuestos o regalías) originados, por ejemplo, en la explotación de yacimientos petrolíferos o mineros podría implicar diferencias muy importantes en el acceso a recursos entre localidades, lo que podría acentuar las disparidades en indicadores de acceso a servicios y calidad de vida.

Claramente, existe una serie de argumentos que indican que las localidades y regiones productoras deben recibir una porción importante de estos ingresos. Por una parte, estos recursos forman parte de la “herencia histórica” (Bahl y Tumennsan, 2002) de una región que muchas veces está asociada a cuestiones culturales ligadas con la explotación de estos recursos no renovables. En tal sentido, los ingresos por regalías o impuestos son vistos como una compensación por la eventual desaparición de esos activos. Dichos ingresos, a través de la inversión en infraestructura social y económica, deberían ser convertidos en fuentes más permanentes de ingresos para las poblaciones presentes y futuras de las regiones. En función de

este argumento, se puede entender la presión política a favor de la descentralización de estos recursos que ha sido, inclusive, motora de actitudes separatistas de muchos gobiernos regionales productores de hidrocarburos o minerales en el mundo. En este contexto, las diferencias culturales y étnicas entre pueblos de un mismo país, como sucede, por ejemplo, en Perú o Bolivia (o en la Federación Rusa, para poner un caso extrarregional), constituyen factores de peso a la hora de otorgar a estas entidades territoriales una mayor participación en la distribución de las regalías.

Un segundo argumento está asociado con la idea de que la explotación de estos recursos naturales implica una serie de costos ambientales, sociales y de infraestructura en las localidades productoras. Por ejemplo, la explotación petrolera puede implicar la contaminación de fuentes de agua y del aire; la explotación forestal requiere de caminos y vías adecuadas; la explotación de gas y el establecimiento de gasoductos pueden implicar el desplazamiento de poblaciones debido al peligro de las explosiones. Si bien estos costos son solventados, en parte, por las empresas que explotan los yacimientos, ello en general solo representa una parte de los costos totales y de allí la necesidad de que las regiones reciban compensaciones.

Más allá de los argumentos indicados anteriormente a favor de la mayor participación de las localidades y regiones en los ingresos fiscales generados por la explotación de los recursos naturales, existen también razones para justificar cierto grado de centralización en el manejo de estos ingresos. Uno de ellos tiene que ver con la gran volatilidad de su comportamiento, asociado, en parte, con la variabilidad del precio de las materias primas. Dicha volatilidad en los ingresos no guarda relación con la necesidad de financiar gastos en servicios locales que se incrementan en forma mucho más estable según la evolución del ingreso real de largo plazo y de la población. Esto requeriría que las autoridades locales dispongan de instrumentos (reglas fiscales intertemporales, ahorro en títulos/bonos locales e internacionales y/o capacidad de endeudamiento) para suavizar las fluctuaciones de sus ingresos sobre sus decisiones de gasto. Estos instrumentos están más disponibles a nivel central de gobierno. Al mismo tiempo, el hecho de que los ingresos por estos recursos deban invertirse, en parte, en proyec-

tos que hagan sustentable la generación futura de ingresos demanda de las autoridades locales cierta capacidad para la identificación, formulación, evaluación y ejecución de proyectos de inversión. Estas capacidades pueden no estar disponibles en localidades y regiones relativamente pequeñas y de bajos ingresos.

Finalmente, la presencia de importantes recursos fiscales generados por esta fuente puede implicar, por un lado, la sustitución de ingresos tributarios regulares y, por esta vía, debilitar la gobernabilidad y la elección de buenas políticas públicas (Mehlum *et al.*, 2006; Collier y Hoeffler, 2007). El argumento básico es que si la presencia de recursos naturales reduce la recaudación de impuestos, ello implica menores incentivos por parte de la ciudadanía para participar y fiscalizar las decisiones públicas referidas a qué sector y en qué monto se gastan los recursos. Esto, a su vez, lleva a una peor asignación de recursos que debilita el crecimiento. La gobernabilidad y la calidad de las políticas públicas también se verían afectadas por un efecto de voracidad (Tornell y Lane, 1999) y de lucha distributiva que desvía a los actores económicos de actividades productivas y los incentiva, en cambio, a ejercer presión y una mayor conflictividad para obtener una mayor participación en las rentas e ingresos no generados a través del proceso productivo local. Este otro canal también debilita la gobernabilidad, la calidad institucional y el desarrollo de largo plazo de las regiones.

Sin embargo, más allá de los argumentos a favor y en contra de la descentralización de los recursos fiscales provenientes de la explotación de los recursos naturales, ¿qué evidencia existe sobre la distribución de estos recursos y su impacto en las finanzas locales y en el desarrollo regional? Como se describe en el Recuadro 4.8, la experiencia de Perú muestra un aumento significativo de los recursos por canon minero (y también de hidrocarburos) que se ha concentrado fuertemente en unas pocas regiones productoras (seis departamentos). La evidencia sugiere que las regiones más favorecidas por estos recursos no son aquellas que presentan indicadores de desarrollo (PIB per cápita y/o pobreza) más atrasados, sino todo lo contrario. De aquí se desprende, entonces, una preocupación legítima por las consecuencias de estos fondos sobre la evolución de las disparidades regionales. No obstante ello, del análisis

presentado en el recuadro, también se desprende que no existe, al menos durante el período considerado, un efecto significativo negativo de estos recursos extraordinarios sobre la recaudación tributaria propia de las jurisdicciones beneficiadas en comparación con aquellas que no reciben estos recursos.

En el caso de Colombia, el Recuadro 4.9 muestra que los recursos fiscales originados en la explotación de hidrocarburos (petróleo y gas) y minerales (carbón y níquel) también han crecido fuertemente en épocas recientes y su distribución se concentra mayormente en las regiones productoras. Como en el caso peruano, la legislación obliga a las regiones a gastar estos recursos en proyectos de inversión, lo que podría estimular el crecimiento de estas regiones por encima de otras. Sin embargo, del análisis se concluye que si bien la mayoría de las regiones productoras corresponde a departamentos que inicialmente (en 1990) estaban entre los más pobres o atrasados, estas regiones, en promedio, no tuvieron un crecimiento en el PIB per cápita mayor que las áreas no beneficiadas por estos recursos. En parte, este pobre dinamismo podría estar asociado al hecho de que la presencia de estos recursos ha debilitado la institucionalidad y ha aumentado la conflictividad en algunos de estos departamentos (Perry y Olivera, 2009; Dube y Vargas, 2008).

### **Transferencias intergubernamentales y disparidades regionales**

Los sistemas de transferencias regionales se pueden justificar por varios motivos. Uno de ellos se fundamenta en que los procesos de descentralización generan responsabilidad de gastos en los gobiernos subnacionales que no necesariamente se corresponden con una mayor autonomía en la recaudación de impuestos (dada la imposibilidad técnica de descentralizar algunos impuestos). La brecha financiera resultante es lo que se conoce como ‘desbalance vertical’, y es lo que viene a justificar un sistema de transferencias desde el gobierno central. Para resolver este desbalance vertical, la primera decisión en el diseño de un sistema de transferencias es determinar qué porcentaje de los impuestos nacionales debe redistribuirse hacia el conjunto de los gobiernos subnacionales. Una forma sencilla y muy utilizada consiste en otorgarles a los gobiernos subnacionales un porcentaje del total de algún impuesto

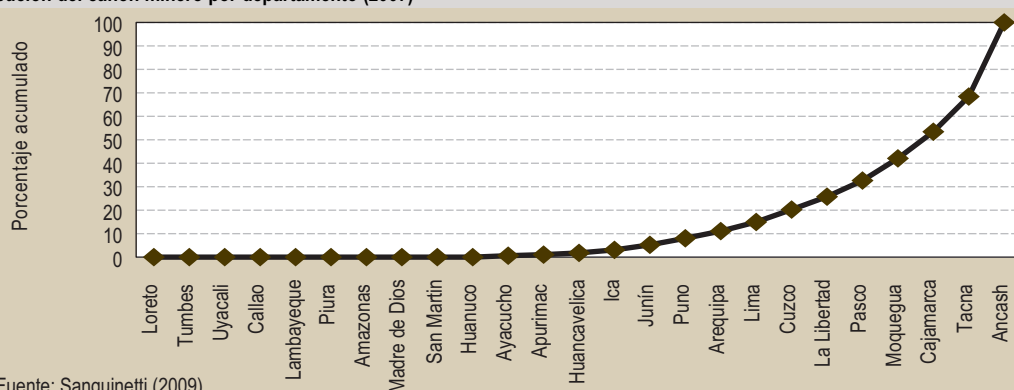
#### Recuadro 4.8 La descentralización de los ingresos fiscales provenientes de la explotación de recursos naturales en Perú

En Sanguinetti (2009) se analiza el impacto de las transferencias por canon minero en el desarrollo regional de Perú en los últimos años. En este país, el canon minero es una fuente muy importante de recursos que ha crecido considerablemente a nivel subnacional. Este canon consiste en una participación del 50% en la recaudación del impuesto a la renta del 30% que cobra el Estado nacional a las firmas que explotan los yacimientos en el país. Los criterios para la distribución de ese 50% entre los distintos niveles de gobierno han sido modifica-

dos en los últimos años. Los cambios en el régimen han tendido a concentrar las transferencias en las localidades donde se extraen los recursos. De esta forma, se ha generado una fuerte disparidad en la distribución de estos fondos donde unas pocas regiones acaparan la mayor parte de estos. En el año 2007, el canon minero total que se repartió fue de aproximadamente tres mil ochocientos millones de nuevos soles (alrededor de 1.200 millones de dólares) y, como se ve en el Gráfico 1, seis departamentos (Cuzco, La Libertad, Pasco, Moquegua, Cajamarca, Tacna y Ancash) acaparon el 80% de los fondos.

##### Gráfico 1

Distribución del canon minero por departamento (2007)



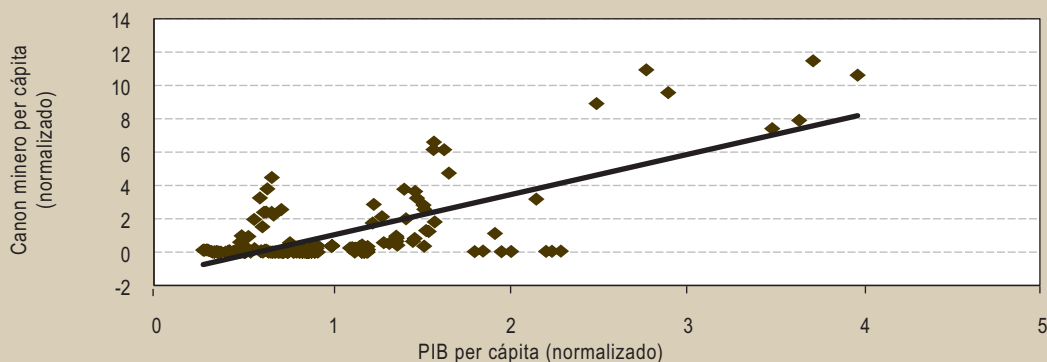
Fuente: Sanguinetti (2009).

El Gráfico 2 sugiere que, tal como era de esperar en función de los criterios de distribución, el canon no cumple ninguna función compensadora (al menos desde el año 2001). Al contrario, la información parece sugerir que los fondos por

canon se dirigen, en promedio, a las regiones donde el PIB per cápita es más elevado (y donde los indicadores de pobreza son más reducidos).

##### Gráfico 2

PIB per cápita y canon minero per cápita (2001-2007)



Fuente: Sanguinetti (2009).

Además, en Sanguinetti (2009) se evalúa el impacto de estas transferencias sobre la recaudación impositiva local. Los resultados preliminares muestran que una vez que se agregan algunos controles básicos que afectan la recaudación como el nivel de PIB o de pobreza no se observa una relación estadísticamente significativa entre transferencias por canon y recaudación.

Se concluye entonces que, más allá de que la recaudación de impuestos propios en los departamentos de Perú es muy reducida, no se observa un efecto distinto entre aquellas jurisdicciones que han recibido fondos adicionales vía canon y aquellas otras que no disponen de estos recursos.

Fuente: Sanguinetti (2009).



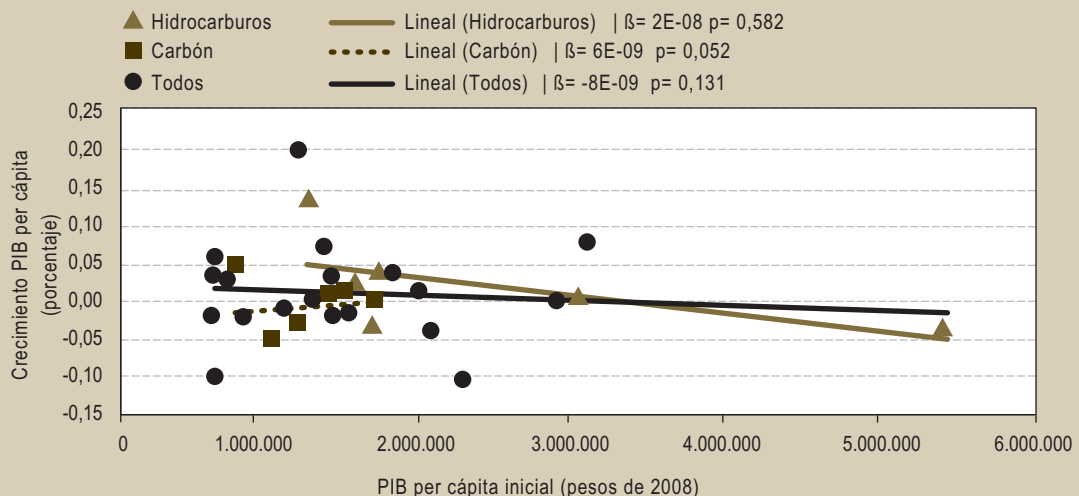
### Recuadro 4.9 La descentralización de los ingresos fiscales provenientes de la explotación de recursos naturales en Colombia

En Colombia, los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales también han sido considerables para algunos gobiernos subnacionales. En particular, los departamentos en cuya jurisdicción se explotan estos recursos reciben entre el 47,5% y el 52% de las regalías petroleras y entre el 42% y el 45% de las carboníferas, mientras que los municipios reciben entre el 12,5% y el 32% de las petroleras y entre el 32% y el 45% de las carboníferas, según el nivel de producción anual (el porcentaje recibido por los entes territoriales es menor en la medida en que la producción sea mayor). En función de estas reglas, cuatro departamentos del país –Casare, Arauca, Guajira, y Meta– reciben aproximadamente el 70% de todas los ingresos por regalías. Para estos departamentos, estas fuentes de ingreso representaron, en los últimos años, montos entre el 4% y 6% del PIB regional. La legislación impone restricciones en el uso de las regalías.

En particular, deben utilizarse solo para gasto de capital. En este contexto, resulta interesante evaluar en qué medida los recursos por regalías se correlacionan con el proceso de crecimiento y convergencia en PIB per cápita por departamento. Como se puede ver en el Gráfico 1, en Colombia la convergencia a nivel departamental se cumple, en promedio, en forma modesta. El gráfico muestra, además, que la mayoría de los departamentos productores de hidrocarburos (identificados por triángulos) tienden a crecer más que otros departamentos con su mismo nivel de ingreso: la mayoría está por encima de la línea de regresión. Sin embargo, esto no es cierto en todos los casos, en particular no lo es para dos de los departamentos que reciben más regalías: Arauca y Guajira.

Gráfico 1

#### Regalías y convergencia departamental en Colombia



El estudio detallado de los casos de los departamentos más favorecidos por las regalías (ver Perry y Olivera, 2009) resalta que algunos de ellos tuvieron bonanzas rápidas y cuantiosas, como Arauca y Casanare, y luego experimentaron fuertes recesiones al empezar a declinar la producción de petróleo. El caso de Arauca es dramático: después de recibir cuantiosos recursos por medio de las regalías (a mediados de la década de los ochenta), el departamento mantuvo una baja tributación, un crecimiento per cápita negativo y ha vuelto a niveles de ingreso similares al promedio nacional. Casanare, si bien no tiene caídas en su ingreso –de hecho es el departamento con más PIB per cápita del país–, presentó indicios fuertes de enfermedad holandesa, sobre todo por el incre-

mento en el precio de la mano de obra y la tierra. La Guajira, el mayor productor de gas y carbón del país, no se ha beneficiado de las cuantiosas regalías. Su PIB per cápita es inferior al promedio nacional, presenta una alta deuda y sus tasas de cobertura de salud y educación están por debajo del promedio nacional. Si bien la inversión pública ha sido alta, su economía es altamente dependiente de la minería (gas y carbón). En resumen, el estudio de los casos de los departamentos beneficiados por regalías petroleras o mineras en Colombia muestra que no siempre estos ingresos adicionales han mejorado el desempeño económico de las regiones.

Fuente: Perry y Olivera (2009).



recolectado a nivel nacional. Ello les otorga una participación en la renta nacional y los hace socios del sistema de impuestos central. Por ejemplo, en Brasil, 25% del impuesto al valor agregado se reparte entre las municipalidades. En Argentina, un 48% de la masa coparticipable (impuestos al ingreso, IVA y combustibles) se destina al conjunto de las provincias.

Otro motivo para establecer transferencias se refiere a las externalidades interjurisdiccionales asociadas a los procesos de descentralización. Es razonable suponer que los votantes de los municipios no tienen ningún interés en que su dinero se utilice para financiar servicios que beneficien a los no residentes. Por ello, es posible que los gobiernos locales tiendan a subinvertir en aquellos servicios que tienen elevadas externalidades positivas entre regiones. Así, las transferencias desde el gobierno central pueden ser utilizadas como un instrumento que asegure ciertos niveles mínimos de gasto en esos servicios. En esta categoría se pueden ubicar las transferencias en Colombia que se dirigen a cubrir las necesidades de gasto en educación y salud de las municipalidades.

Un tercer motivo para diseñar transferencias intergubernamentales es la redistribución regional del ingreso. Las transferencias intergubernamentales son una opción recurrente en aquellos países con grandes disparidades económicas entre regiones. Es factible que una mayor autonomía local en cuanto a la potestad de recaudación de impuestos y gestión de gastos conlleve a mayores disparidades regionales respecto a la provisión de servicios públicos, en la medida en que los gobiernos locales más urbanizados y desarrollados tienen una mayor capacidad de recolección de impuestos y una mejor infraestructura administrativa para gestionar los distintos servicios. De este modo, las transferencias intergubernamentales surgen como una opción que permitiría reducir las diferencias en la capacidad de financiamiento de las localidades, resultando en una redistribución regional del ingreso desde áreas relativamente desarrolladas y con mayor capacidad tributaria hacia aquellas más pobres y con bases tributarias débiles.

La implementación del objetivo redistributivo regional en el sistema de transferencias se lleva a cabo definiendo el criterio para la distribución horizontal de los recursos entre las jurisdicciones subnacionales. Una forma usual de reparto horizontal es el enfoque por fórmula que utiliza algunos criterios objetivos y cuantitativos para asignar los recursos entre gobiernos subnacionales<sup>8</sup>. Con ello se gana transparencia, al conocerse el criterio exacto de distribución. El diseño de la fórmula debe reflejar los objetivos del programa de transferencias; usualmente, ello implica que la fórmula reconozca las necesidades de gasto y la capacidad de recaudación impositiva. Sin embargo, encontrar la fórmula adecuada que refleje tales objetivos no es un trabajo sencillo. Las fórmulas aplicadas en muchos países reconocen criterios redistributivos explícitos. Por ejemplo, en el caso de Perú, estos fondos se distribuyen de acuerdo a la población y a un índice de pobreza construido sobre la base de la tasa de mortalidad infantil. En Brasil, las transferencias hacia los estados se determinan en función de criterios demográficos y de pobreza, y claramente tienen un criterio redistributivo ya que el 85% está orientado a las regiones menos desarrolladas del norte, noreste y centro-oeste. En Colombia, el 40% de las transferencias básicas se distribuyen según criterios de población (número de habitantes), otro 40% toma en cuenta el nivel de necesidades básicas insatisfechas y el 20% restante se divide equitativamente según criterios de eficiencia administrativa e incrementos en ingresos propios para promover la recaudación tributaria subnacional.

Como se vio en el capítulo 1, en América Latina se observan fuertes disparidades en el ingreso per cápita y otros indicadores socioeconómicos entre regiones y localidades al interior de los países. No obstante ello, también se mencionó que se observa cierta convergencia en algunos indicadores de bienestar básicos (analfabetismo, mortalidad infantil y esperanza de vida) en contraste con aquellos más asociados con la producción y el PIB regional. En este contexto, podría ser interesante indagar acerca de dos tipos de evidencia. En primer lugar, si más allá de las fórmulas utilizadas, los sistemas de

<sup>8</sup> Un enfoque alternativo para tal distribución es el devolutivo, según el cual, a los gobiernos subnacionales les toca una proporción de la recaudación de impuestos nacionales en función de la recaudación de esos impuestos en sus territorios. Evidentemente, este criterio no implica ningún sesgo redistributivo, por el contrario, reproduce en el sistema de transferencias las diferencias existentes en la capacidad tributaria de las regiones. Si bien esto podría estimular un incremento en el esfuerzo impositivo de los gobiernos locales, muchas veces se critica porque no se presta como mecanismo de igualación económica entre regiones.

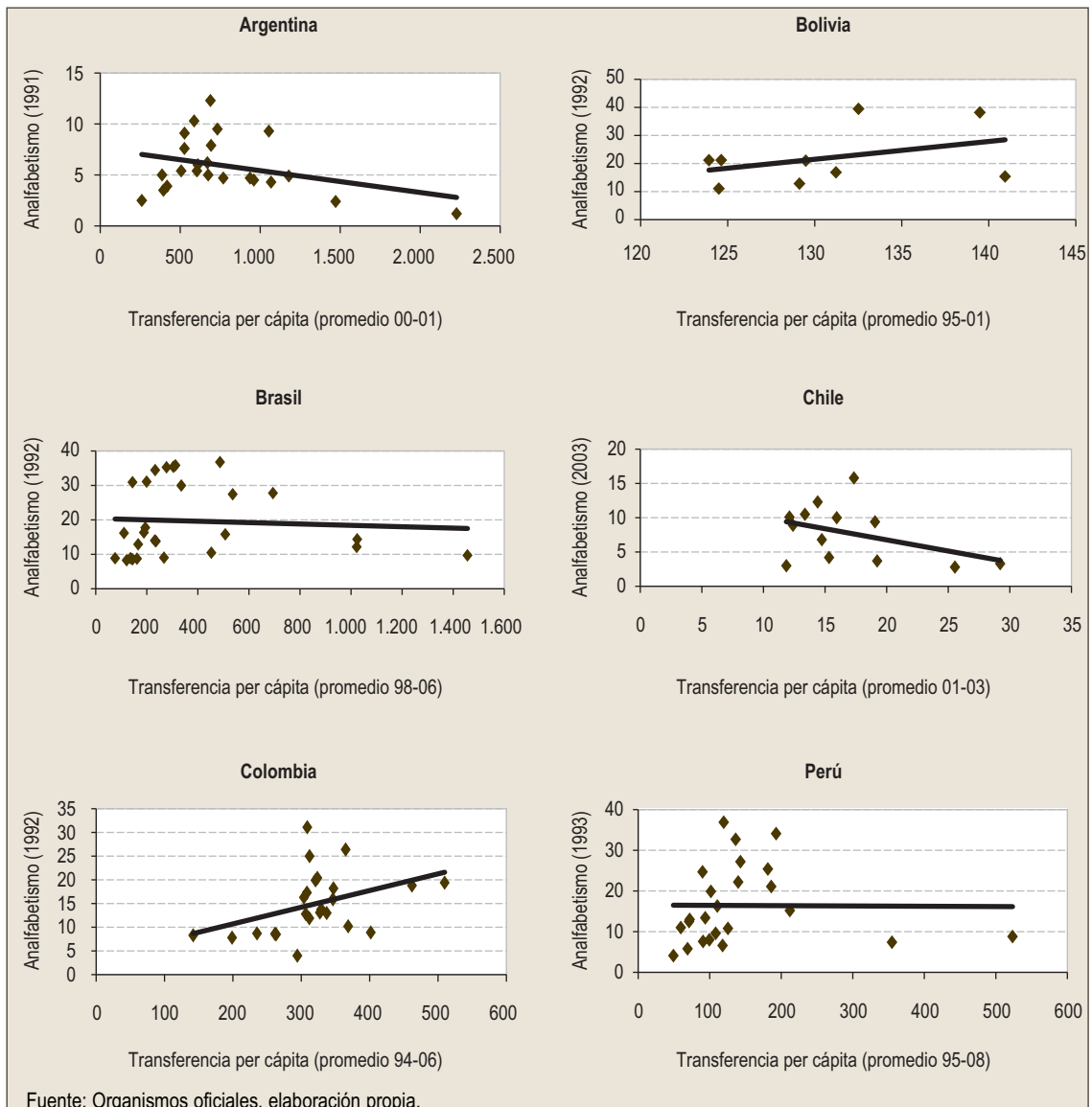
transferencias intergubernamentales redistribuyen, en la práctica, recursos a favor de las zonas más atrasadas en términos socioeconómicos. En segundo lugar, si estas transferencias pudieron tener alguna incidencia en el proceso observado de mejoras en indicadores de bienestar básico en las regiones rezagadas.

Los Gráficos 4.1, 4.2 y 4.3 presentan información pertinente para evaluar preliminarmente la primera cuestión planteada, referida a la focalización de las transferencias intergubernamentales. Para un grupo de seis países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y Perú) se muestra en el eje vertical para un año inicial el nivel de analfabetismo, mortalidad infantil y esperanza de vida, mientras que en el eje

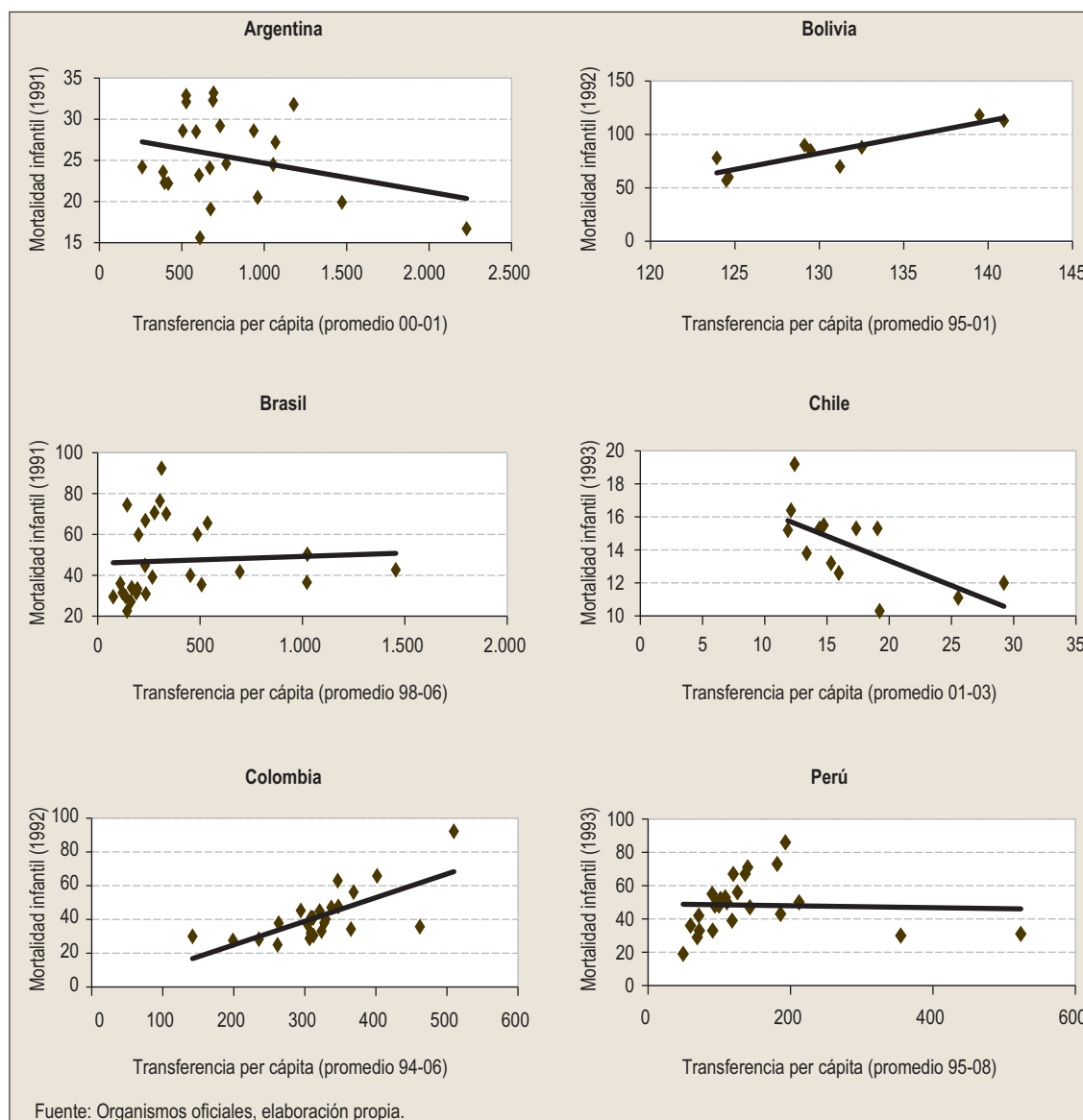
horizontal se mide el promedio de transferencias per cápita recibidas por cada entidad territorial (departamentos, provincias y/o estados) en un período posterior. Como se puede observar, para el analfabetismo y la mortalidad infantil, solo el caso de Bolivia y Colombia sugieren cierto nivel de focalización de las transferencias hacia aquellas regiones más rezagadas en estos indicadores. Por otro lado, cuando se relacionan las transferencias con esperanza de vida, el nivel de focalización parece mejorar en la mayoría de los países ya que, en promedio, las regiones que más recursos reciben son aquellas con menores valores para este indicador.

El análisis de la segunda hipótesis referida a si las transferencias cumplieron alguna función en el

**Gráfico 4.1**  
**Analfabetismo**  
**y transferencias en**  
**países seleccionados**  
**de América Latina**



**Gráfico 4.2**  
Mortalidad infantil  
y transferencias en  
países seleccionados  
de América Latina



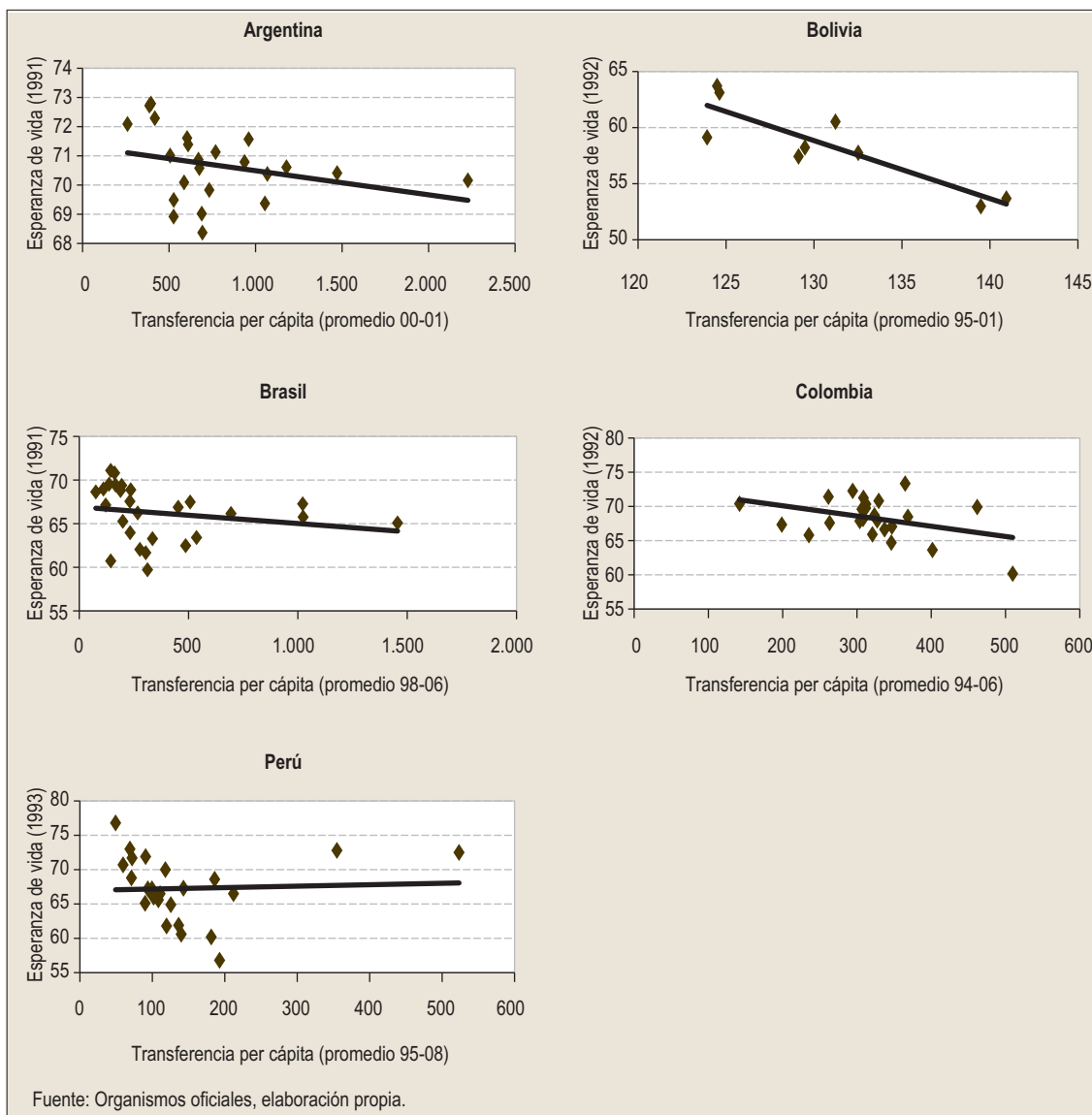
proceso de convergencia que se observa en variables como analfabetismo, mortalidad infantil o esperanza de vida es más difícil de discernir. En muchos países, el número de departamentos o territorios subnacionales para los que se cuenta con información es demasiado pequeño como para realizar pruebas estadísticas confiables. De todas formas, estimaciones simples realizadas para Argentina, Brasil, Colombia y Perú muestran resultados muy variados<sup>9</sup>. Por ejemplo, en Argentina se observa una relación positiva de los fondos nacio-

nales con el aumento de la esperanza de vida por provincia. En Perú, las transferencias parecen estar asociadas con la reducción del analfabetismo. Por otro lado, en Brasil y en Colombia las transferencias no están correlacionadas con mejoras en ninguna de las variables de bienestar.

En conclusión, los regímenes de transferencias intergubernamentales, a pesar de que en muchos países tienen motivos explícitos redistributivos, no siempre han sido eficaces en fomentar los procesos

9 La variable dependiente en dichas regresiones es el cambio relativo en el indicador de bienestar (p.e., aumentos en la tasa de analfabetismo de la provincia relativos al promedio nacional); mientras que las variables explicativas incluyen el valor inicial de la variable de interés (p.e., analfabetismo en el año 1995, en el caso de que el período de análisis sea 1995-2005) y una variable multiplicativa entre ese valor inicial y las transferencias per cápita promedio del período.

**Gráfico 4.3**  
Esperanza de vida y transferencias en países seleccionados de América Latina



de convergencia de las regiones y localidades más atrasadas de las economías. Un problema que subyace esta aparente falla puede ser el hecho de que estas políticas no han sido acompañadas de iniciativas que busquen capacitar a las administraciones locales y regionales para poder gestionar y planificar el proceso de desarrollo económico local. En los siguientes capítulos se describirán propuestas e ideas para fortalecer estas competencias.

### Conclusiones

Este capítulo buscó analizar los canales a través de los cuales la descentralización puede ser un instrumento para fortalecer los procesos de desarrollo de las entidades territoriales y, por esta vía, reducir las

disparidades económicas a nivel subnacional. Se presentó evidencia que muestra que, efectivamente, la descentralización de los servicios puede resultar en ganancias de eficiencia porque permite acercar a los responsables de la gestión con las comunidades más directamente beneficiadas. Esto facilita una mejor focalización, más transparencia y control. Ahora bien, estos incentivos, tanto de parte de las autoridades como de las comunidades que buscan mejorar la gestión local, se dan en mayor grado en un contexto donde los servicios locales se financian en parte con tributos y tasas cobradas en las mismas localidades y regiones.

Por otro lado, la descentralización puede implicar costos de eficiencia productiva cuando se produce

una excesiva fragmentación del territorio en unidades político-administrativas demasiado pequeñas, en comparación con la escala óptima para algunos de los servicios que se descentralizan, sobre todo aquellos que están sujetos a economías de escala y de red (p.e., residuos sólidos, agua y saneamiento, y transporte público). Una solución a este problema consiste en asignar responsabilidades a niveles intermedios de gobierno, tales como los departamentos o las provincias. El fomento de la cooperación intermunicipal es otra alternativa. La ventaja de este arreglo consiste en que, por un lado, mantiene la representatividad institucional de cada gobierno local en la gestión de los servicios y en su responsabilidad sobre los resultados, lo que facilita el control por parte de los ciudadanos al mantenerse cierta cercanía entre la gestión y la población beneficiaria. Al mismo tiempo, al expandirse el área de cobertura, permite que la producción de los servicios se vea beneficiada por el aprovechamiento de las economías de escala y de red. Este tipo de arreglos de cooperación que se pueden concretar a través de mancomunidades de municipios y/o autoridades metropolitanas es aún incipiente en América Latina aunque las pocas experiencias existentes parecen demostrar (como ha sido el caso en países europeos como España) que pueden resultar muy beneficiosas.

Ciertamente, los procesos de descentralización solo podrán redundar en beneficios reales para las localidades y regiones más rezagadas si estas iniciativas van acompañadas de dos elementos adicionales. Por un lado, un esquema de transferencias intergubernamentales que equipare la capacidad de estas localidades y regiones de generar recursos con un nivel acorde con la prestación de los servicios cuya gestión se les traslada. Estas transferencias, de todas formas, no deberían desalentar el esfuerzo fiscal propio de las localidades por más débiles que sean sus propias fuentes tributarias. En segundo lugar, la descentralización debe ir acompañada de iniciativas de capacitación de líderes y autoridades locales de forma que la gestión descentralizada tenga estándares mínimos de calidad y eficiencia. En estas iniciativas de capacitación, el gobierno nacional tiene, sin lugar a dudas, un papel importante que cumplir aunque también podría ser conveniente integrar los niveles intermedios de gobierno junto con universidades y establecimientos educativos regionales.

Finalmente, un complemento indispensable de la descentralización, que se elaborará con mayor detalle en el próximo capítulo, es la existencia de mecanismos democráticos de elección de autoridades locales y de participación ciudadana que faciliten la conexión de estas autoridades con la población.

Gestión local en América Latina:  
algunos patrones de desarrollo

## *Gestión local en América Latina: algunos patrones de desarrollo*

### **Introducción**

Las diversas perspectivas teóricas que han sido desarrolladas para que los países latinoamericanos adopten la descentralización como política pública se han basado, fundamentalmente, en los beneficios fiscales e institucionales de este tipo de reforma. En su vertiente fiscal (tal como se describió en el capítulo anterior), se insiste en que las mejoras en los niveles de eficiencia que significa un modelo descentralizado para la asignación de bienes y servicios públicos son mucho más altas que las de un modelo centralizado (BID, 1997; CEPAL, 1998; Burki *et al.*, 1999). En su vertiente institucional, se subrayan las mejoras en la rendición de cuentas que implica una administración pública descentralizada más cercana a las preferencias de sus ciudadanos (Beer, 1976; Dye, 1990; BID, 1997; Gibson, 2004; Montero y Samuels, 2004).

Si bien es cierto que la descentralización conlleva beneficios potenciales, tanto fiscales como institucionales —que muchos países latinoamericanos han experimentado tras una década de haberse iniciado estas reformas—, cabe cuestionarse, igualmente, sobre los determinantes de la gestión local. ¿Qué tipo de modelo político y gerencial garantiza una gestión local efectiva en la resolución de los problemas que enfrentan las comunidades? ¿Cuál es el papel de la ciudadanía y, en particular, de la democracia en este proceso? ¿Cómo se construyen las capacidades locales que garantizan un manejo más efectivo de los recursos fiscales? En otras palabras, a fin de que la descentralización fiscal y política se traduzca en resultados tangibles para la comunidad, es fundamental profundizar en los condicionantes adicionales que habilitan a los gobiernos locales para resolver de una forma sostenible los problemas de la ciudadanía.

El presente capítulo pretende describir algunos elementos que se pueden identificar en el plano político y social así como en el plano gerencial con miras a garantizar mejoras en la gestión local. El principal argumento radica en que la descentralización, tanto en su vertiente institucional como en su vertiente fiscal, no es condición suficiente —aunque

sí necesaria— para asegurar una mejor provisión de bienes y servicios públicos. La elección directa de autoridades regionales y locales es, sin duda, una reforma de tipo institucional orientada a mejorar la rendición de cuentas y a detectar de una manera más exacta las preferencias de los ciudadanos. De igual modo, estimular reformas fiscales orientadas a mejorar la capacidad de las localidades para financiarse con impuestos propios es también una reforma esencial para proveer los bienes y servicios públicos que demanda la comunidad. Sin embargo, la gestión local depende de factores adicionales que son difíciles de construir: una relación de confianza entre los políticos y la sociedad, una acumulación en los niveles de asociatividad en la esfera comunitaria, la existencia de un liderazgo político y la creación de capacidades gerenciales permanentes por parte de la administración pública local. La combinación de estos elementos es el eje central para una buena gestión local en el contexto de profundas reformas institucionales y fiscales como las que experimenta la región.

Evidentemente, no todas las localidades y provincias en América Latina poseen estos factores. La corrupción y el clientelismo suelen afectar la relación de confianza entre los políticos y su sociedad. La pobreza y la falta de conciencia ciudadana minan la capacidad de los ciudadanos de coordinarse para participar activamente en la formulación e implementación de las políticas públicas de su localidad. Además, la falta de inversión en capital humano deteriora las posibilidades de la administración pública de desarrollar y retener el talento necesario para implementar y ejecutar los programas que demanda la sociedad. La ausencia de alguno de estos factores puede contribuir de manera significativa a que la descentralización no logre los resultados esperados, aun en un contexto en el que los ciudadanos puedan elegir a sus autoridades y la entidad posea los instrumentos tributarios para financiarse.

¿Cómo construir, entonces, estos activos intangibles para apalancar la gestión local? La posibilidad de alcanzar este objetivo de mejoramiento de la



gestión local no viene dada por una fórmula simple sino por la construcción de un proceso de cooperación social, que es difícil de sostener en el tiempo, y que está orientado a ampliar los mecanismos y la efectividad de la participación ciudadana. En América Latina, como se verá en este capítulo, estos procesos están basados en dinámicas locales que pueden darse de arriba hacia abajo, es decir, por el liderazgo de un agente político; como también –y más exactamente– de abajo hacia arriba, a través de movimientos de base que demandan mayor control y participación social sobre la gestión pública local. En el fondo, estos procesos, cuyo objetivo consiste en construir una participación activa de la ciudadanía, han terminado incrementando los niveles de capital social de la comunidad y, por lo tanto, su capacidad de interactuar de una forma constructiva con la administración pública local para mejorar significativamente la formulación e implementación de políticas públicas. Diversos ejemplos de procesos de transformación local en América Latina – cuando han ocurrido–, en temas como seguridad y transporte urbano, entre otros, han sido eventos en los que se ha trabajado alrededor de estos diferentes ejes para garantizar la efectividad de la gestión local.

El presente capítulo está organizado de la siguiente manera: la segunda sección describe algunas de las argumentaciones destacadas por la literatura académica que señalan cómo la descentralización política y fiscal, aunque necesaria, no permite explicar por sí sola diferencias en la capacidad de los gobiernos locales para resolver los problemas que enfrentan los ciudadanos. La tercera sección intenta definir las características centrales de una buena gestión local y la relación entre emprendimiento político, capital social, participación ciudadana y capacidades administrativas. La cuarta sección muestra los resultados empíricos de una encuesta realizada por la CAF en 23 ciudades de América del Sur sobre estos temas e identifica algunos patrones que pudiesen contribuir a explicar diferencias en la gestión local. La quinta sección desarrolla algunos casos de resolución de problemas en las ciudades más destacadas en la encuesta y ahonda en la relación entre las distintas variables explicativas que han sido identificadas. La sexta sección desarrolla algunas conclusiones sobre la importancia de la gestión local en América Latina para el desarrollo económico y social.

## Más allá de las elecciones

Durante la década de los noventa, América Latina experimentó un incremento significativo en el número de transiciones de sistemas autoritarios a sistemas democráticos (Haggard y Kaufman, 1996; O'Donnell y Schmitter, 1985; Przeworski, 1991). Esta ola de democratización tuvo un impacto notable en toda la región; incluso, en países en los que la democracia estaba plenamente consolidada, se observaron procesos de reingeniería institucional para estimular una mayor democratización de sus sistemas políticos. Estas transiciones y procesos de democratización no estuvieron circunscritos exclusivamente a la realización de elecciones a nivel nacional sino que, muchas veces, fueron extendidos a los ámbitos regionales y locales. De esta manera, la descentralización política en América Latina fue vista, en algunos casos, como un elemento complementario a la transición democrática y, en otros, como un aspecto central en la profundización de la democratización de la sociedad. En todo caso, para finales de esa misma década, prácticamente todos los países de la región tenían elecciones libres y competitivas, no solo para elegir a las autoridades nacionales, sino incluso a autoridades regionales y/o locales. Independientemente del carácter federal o unitario de los países, la extensión de las elecciones a nuevas esferas territoriales era una tendencia incontrovertible (Gibson, 2005).

En términos generales, salvo el caso de Chile, o el de países como Brasil y Argentina con una tradición federal más arraigada, la descentralización política –es decir, la elección directa de alcaldes y gobernadores– fue anterior a la descentralización fiscal. En países como Bolivia, Colombia, Ecuador, México y la República Bolivariana de Venezuela (y más recientemente, Perú), las reformas institucionales tuvieron una justificación en el plano político más que en un razonamiento de eficiencia económica (O'Neil, 2005). Por ejemplo, en México, la idea de un nuevo pacto federal que aumentara la autonomía política de los estados estaba orientada a la construcción de una transición gradual de un sistema de partido hegemónico a una democracia competitiva (Lujambio, 1995; Díaz-Cayeros, 2006). En Colombia y la República Bolivariana de Venezuela, la descentralización política fue vista como un mecanismo para contribuir al desmonte de los pactos

políticos (Pacto del Frente Nacional y Pacto de Punto Fijo, respectivamente) que habían restringido espacios de participación popular y habían centralizado fuertemente el proceso de decisión en las organizaciones nacionales (Penfold, 2009; Mascareño, 1996). En Bolivia y Ecuador, la descentralización política fue vista como un mecanismo de empoderamiento local orientado a abrir el sistema político a los nuevos movimientos sociales (O'Neil, 2005). Finalmente, en Perú, la discusión sobre la denominada 'regionalización' fue vista como una reforma política necesaria para inmunizar el sistema político contra el surgimiento de líderes carismáticos de corte autoritario que terminaran centralizando el poder. Tan solo en Chile, la descentralización fue vista como una reforma de corte fiscal orientada a mejorar la eficiencia en la asignación del gasto público. En este país, la discusión sobre la descentralización política quedó circunscrita al plano municipal y no logró avanzar a la esfera regional (Bland, 2004). Por último, en países como Brasil y Argentina, la descentralización política y fiscal avanzó de forma concomitante, en el contexto de sistemas políticos con una profunda tradición regional y local.

Las variadas argumentaciones para justificar estas reformas políticas en América Latina, en muchos sentidos hicieron eco de la literatura teórica sobre el federalismo fiscal. La elección directa de autoridades regionales y locales fue vista como un mecanismo efectivo para mejorar la rendición de cuentas entre políticos y ciudadanos. Incluso, en algunos países latinoamericanos como la República Bolivariana de Venezuela, este tipo de argumentaciones permitió flexibilizar la tradición democrática de la región de imponer límites a la reelección continua para gobernadores y alcaldes. De hecho, en muchos países de la región, la posibilidad de reelegir alcaldes y gobernadores precedió a la tendencia de introducir reformas constitucionales para permitir la reelección inmediata del presidente (p.e., en Brasil, Argentina y la República Bolivariana de Venezuela).

La literatura sobre federalismo fiscal establece que la descentralización logra aumentar la rendición de cuentas a través de diversos mecanismos. En primer lugar, las elecciones para alcaldes y gobernadores generan una sana competencia entre diversos candidatos a nivel local y regional que permite que la población revele sus preferencias en cuanto a la

distribución de bienes y servicios públicos (Tiebout, 1956; Oates, 1976; Buchanan y Brennan, 1980). En otras palabras, las campañas electorales locales y regionales son mecanismos más efectivos que la planificación central para determinar las necesidades territoriales de la población, pues permiten que los ciudadanos informen voluntariamente sus preferencias a la hora de escoger a sus representantes. En segundo lugar, las elecciones incrementan la cercanía y la capacidad de control por parte de la ciudadanía de los políticos electos a nivel local y regional. La posibilidad de castigar a los políticos en caso de que no cumplan con sus promesas –particularmente, cuando existe la reelección– es una manera de garantizar que los políticos regionales y locales tengan los incentivos adecuados para desempeñarse mejor en sus cargos (Beer, 1976). El hecho de que los políticos puedan ascender en sus carreras profesionales del nivel local al nivel regional y nacional también permite que los alcaldes y gobernadores tengan una mayor motivación para incrementar su desempeño (Beer, 1976; Dye, 1990).

Otro argumento a favor de la descentralización política es que los ciudadanos pueden utilizar no solo el voto sino también la movilidad espacial para controlar a sus representantes. Según este argumento, en un sistema político descentralizado, los ciudadanos pueden castigar a través de las elecciones o mudarse a otra unidad territorial (“votar con los pies”) en caso de estar descontentos con el desempeño fiscal o político del gobierno local (Osterfeld, 1989). “Votar con los pies” es particularmente efectivo para obligar a los distintos gobiernos subnacionales a proveer de forma eficiente los servicios y bienes públicos que desean los ciudadanos. Desde el punto de vista de los ingresos, si un gobierno subnacional decide incrementar los impuestos, los ciudadanos pueden mudarse a otra jurisdicción que ofrezca menores impuestos y provea, de mejor manera, los mismos bienes y servicios públicos. Esta visión asume que la competencia generada por la descentralización obliga a fijar sus tasas tributarias de forma adecuada. Desde el punto de vista del gasto, si un gobierno subnacional deja de atender los reclamos de la población, entonces los individuos podrán emigrar hacia otra jurisdicción que logre hacerlo. De ahí que la competencia generada por la descentralización presiona a los gobiernos subnacionales a estimar adecuadamente las preferencias de los

ciudadanos y reducir sus costos en la provisión de bienes y servicios públicos (Tiebout, 1956).

Finalmente, la descentralización política permite la creación de un laboratorio de políticas públicas que reduce la curva de aprendizaje de los gobiernos locales y regionales para resolver diversos temas sociales y económicos (McKinnon y Nechyba, 1997; Volden, 1997). La aparición de múltiples soluciones a problemas comunes, en diversos municipios y estados, hace posible que los políticos imiten y adopten las políticas públicas más efectivas. Por lo tanto, la innovación en políticas públicas es más alta en sistemas descentralizados que en países centralizados (Volden, 1997). Por si fuera poco, la difusión de estas innovaciones es más rápida. En otras palabras, en aquellos sistemas políticos en los cuales los políticos electos gobiernan en diversas arenas regionales y locales, habrá más innovación y aprendizaje que en aquellos en los que las elecciones están restringidas a nivel nacional. En estos sistemas políticos, habrá una mayor imitación de programas exitosos de una jurisdicción a otra.

Las críticas a este tipo de argumentaciones han sido muy amplias. Las elecciones no siempre permiten que los ciudadanos revelen sus preferencias en cuanto a la distribución de los bienes públicos. El clientelismo político, es decir, el uso de cierto tipo de bienes privados (dinero, puestos públicos, alimentos, entre otros.) puede ser utilizado a nivel local para distribuirlo a cambio de votos (Kitschelt y Wilkinson, 2007). El clientelismo puede, por lo tanto, distorsionar los efectos que en teoría produce la descentralización política al abrir nuevos espacios territoriales para la compra de votos. Igualmente, la reelección a nivel local y regional, en contextos en que los balances institucionales son muy débiles, puede impedir, de hecho, una mayor rendición de cuentas al favorecer el surgimiento de sistemas autoritarios de carácter local en el contexto de un país relativamente democrático a nivel nacional (Gibson, 2005). En otras palabras, las elecciones locales y regionales no necesariamente garantizan una mayor rendición de cuentas si no vienen acompañadas de un verdadero proceso de fortalecimiento institucional en los niveles subnacionales. Existe también evidencia empírica de que la efectividad de “votar con los pies” es relativamente baja cuando no hay una verdadera coordinación social entre los votantes (Pestieu, 1976; Putnam, 1993). La restricción a los

gobiernos no surge sobre la base de un comportamiento individual sino debido a la existencia de una coordinación masiva entre los votantes que hace que la amenaza de “votar con los pies” sea creíble.

Por otro lado, en los procesos de descentralización, los gobiernos subnacionales pueden encontrar dificultades en materia administrativa (Prud’homme, 1995). En efecto, la descentralización puede confrontar serios obstáculos debido a la falta de una administración pública profesionalizada a nivel regional y local. Según este argumento, el proceso de descentralización puede ocasionar serias fallas respecto de la efectividad del gasto (Prud’homme, 1995). Estas dificultades podrían ser superadas con la creación de programas nacionales destinados a mejorar la eficiencia y efectividad de las administraciones regionales y locales, y por medio de una mayor inversión en capital humano e infraestructura tecnológica.

La descentralización política tampoco garantiza automáticamente un mejor desempeño institucional (Putnam, 1993; Stoner-Weiss, 1997). Existen otros factores, como el capital social, que explican las variaciones del desempeño institucional entre distintos gobiernos subnacionales (Putnam, 1993). Los niveles de desempeño institucional dependen de los grados de participación cívica a nivel regional y local. Altos niveles de participación pueden incentivar a que los individuos critiquen, cooperen y obedezcan las reglas establecidas democráticamente (Putnam, 1993; Ostrom, 1990); cuando los niveles de participación son altos, pueden incentivar a que los individuos desarrollen ataduras horizontales entre sus ciudadanos que permiten garantizar un mejor desempeño; esto quiere decir que un aspecto central de cualquier proceso de descentralización consiste en promover la organización y la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones. Las comunidades con un alto nivel de participación están en posición de proveer a sus gobiernos una mayor y mejor información sobre sus necesidades y problemas. Estas comunidades también están en posición de castigar a aquellos representantes políticos que dejen de atender sus necesidades básicas.

La descentralización mejora el funcionamiento de los gobiernos y logra acercarse a la comunidad cuando los ciudadanos, además de votar, también

participan activamente y de una forma constante en el diseño, ejecución y monitoreo de las políticas públicas. En efecto, para que la participación ciudadana tenga un impacto en las mejoras institucionales, este tipo de reforma debe ir más allá de lo simplemente electoral y transformarse en un mecanismo de coordinación social, orientado a aumentar los niveles de bienestar de la población a través de un trabajo conjunto con sus representantes políticos. La sustentabilidad de esta participación ciudadana va a depender, a su vez, de los niveles de capital social. Consecuentemente, la interrelación entre capital social, liderazgo político, participación ciudadana y capacidades institucionales facilita mejoras en la gestión local.

### Un marco analítico para la gestión local

El capital social se ha convertido, curiosamente, en una especie de variable paraguas que pareciera resolver el misterio para explicar las variaciones en cuanto a su desempeño institucional y el crecimiento económico de distintos países y localidades. Sin embargo, se ha abusado de la utilización del concepto de capital social para explicar estos procesos. Esta variable quizás haya pasado a abarcar demasiado, en parte porque este concepto se confunde, en ocasiones, con el de la participación ciudadana y las capacidades institucionales (Berger, 2009). Esta sección pretende mostrar las “tuercas y tornillos” de los modelos de mejoras de gestión local a través de un proceso de diferenciación entre capital social, liderazgo político, participación ciudadana y capacidad institucional así como la interrelación entre estas variables. Como se verá más adelante, la interacción entre estos factores y la presencia de capital social permiten explicar mejoras en la gestión local y construir un modelo de gobernabilidad alternativa.

En sentido estricto, el capital social es la construcción de redes organizativas orientadas a moldear expectativas sociales institucionalizadas que permiten sostener la cooperación social dentro de una comunidad específica (Boix y Posner, 1998). Estas expectativas permiten que los individuos desarrollen actitudes cooperativas orientadas a involucrarse en los temas centrales de su comunidad. En este sentido, se dice que el capital social es acumulativo pues en la medida en que las sociedades institucionalizan estos mecanismos de cooperación en el

tiempo, es más probable que se comporten de esta misma manera en el futuro (Putnam, 1993; Boix y Posner, 1998). El capital social es por ello “sendero dependiente”: la existencia o no de un acervo de capital social en el pasado tiene un impacto directo sobre el comportamiento futuro de la comunidad. Tal como lo definen Boix y Posner: “las teorías de capital social argumentan que la idea central es la de un concepto de equilibrio. La cooperación repetida incrementa la disponibilidad del capital social; y altos niveles de capital social hacen posible sostener en el tiempo la cooperación dentro de una comunidad” (1998: 688).

Por lo tanto, el capital social no está vinculado estrictamente a la esfera política o a las actitudes cívicas en el plano de la participación ciudadana. Antes bien, es un concepto mucho más amplio: está vinculado a la esfera social y se refiere a los niveles de asociatividad existentes dentro de una jurisdicción. De este modo, la asociatividad se refiere a las instituciones y redes propias de la sociedad civil, por ejemplo, asociaciones, grupos de interés y organizaciones sin fines de lucro; y no a organizaciones ciudadanas o políticas exclusivamente. En la medida en que el tejido de una comunidad sea más denso, mayor disponibilidad de capital social tendrá esa jurisdicción gracias a la existencia de este tipo de organizaciones sociales y, por lo tanto, mayores posibilidades tendrá de resolver sus problemas a través de iniciativas cooperativas entre los diversos actores. El caso del Tribunal de las Aguas de Valencia en España –presentado en el Recuadro 5.1– muestra cómo este acervo de capital social lleva mucho tiempo en acumularse, pero una vez constituido, permite crear instituciones sociales que, sin necesidad de la intervención directa del gobierno, permita resolver conflictos potenciales entre los habitantes de una localidad con el objetivo de preservar la administración de los recursos naturales.

Ahora bien, ¿bajo qué condiciones surge el capital social? ¿Bajo qué condiciones comienza una jurisdicción a acumular este tipo de capital? Se han desarrollado diversas argumentaciones para contestar estas preguntas. Algunos autores aluden al surgimiento de patrones de cooperación que aparecen espontáneamente y que son respondidos recíprocamente en un proceso de interacción indefinido (Axelrod, 1984). En la medida en que esta interacción es vista como indefinida, los actores responden

### Recuadro 5.1 Tribunal de las Aguas de la Vega de Valencia

Las 17 hectáreas de sembradíos de la Vega de Valencia, en la costa este de España, son regadas con las aguas provenientes del Turia, un río cuyo caudal poco estable motivó el surgimiento del órgano de justicia más antiguo de toda Europa. El Tribunal de las Aguas surgió por la necesidad que tenía la comunidad valenciana de hacer un uso eficiente y justo del agua, y mitigar así el impacto que los acentuados cambios climáticos tenían sobre la cosecha. Este caso ilustra la posibilidad que tiene la sociedad, a través de la promoción de arreglos cooperativos, de proveer soluciones institucionales que no son estrictamente públicas ni privadas para inducir comportamientos socialmente óptimos. Estas instituciones han surgido como resultado de la acumulación histórica de altos niveles de capital social en comunidades relativamente pequeñas y con preferencias bastante homogéneas.

El agua del río Turia llega a las comunidades a través de un sistema conformado por ocho acequias o zanjas, que distribuyen el preciado recurso hacia 138 filas (porciones de agua que varían dependiendo del caudal que tenga el río). La población se organiza en comunidades autónomas, cada una de las cuales utiliza una acequia para regar sus cultivos. El funcionamiento de las acequias está regulado de acuerdo con un antiguo cúmulo de normas que se transmiten oralmente de generación en generación.

Las comunidades se reúnen cada dos o tres años para elegir democráticamente una Junta Administradora, un síndico y un guarda de la acequia. Los ocho síndicos de acequias conforman el Tribunal de las Aguas que desde hace más de mil años sesiona cada jueves para deliberar en torno a conflictos de todo tipo. Los síndicos también tienen a su cargo la tarea de velar por el cumplimiento de las ordenanzas (referentes, por ejemplo, al pago de impuestos o contribuciones, uso del agua y responsabilidades en la limpieza de las filas, entre otras) y tienen la potestad de tomar decisiones relevantes en el proceso de repartición del agua. Por su parte, el guarda de la acequia es un empleado dedicado a fiscalizar la repartición del agua y a notificar las infracciones que pudiera cometer alguno de los usuarios del sistema, que posteriormente son discutidas en el Tribunal.

El proceso de distribución del agua en la Vega de Valencia es por demás interesante. Este se rige por una serie de normas que van siendo modificadas a lo largo del año en función de las condiciones climáticas; de modo que los agricultores

deben ajustar su actividad diaria a un sistema que variará dependiendo de si el caudal del Turia es abundante, si es relativamente bajo, o si se trata de un período de fuerte sequía.

En épocas de abundancia, los agricultores no tienen restricciones para utilizar la cantidad de agua que deseen. Sin embargo, en épocas de bajo caudal, que suele ser la situación más frecuente de la región, se utiliza un sistema de rotación hidráulica que surte cada una de las filas en un orden fijo. El agricultor debe esperar su turno para abrir una especie de compuerta que permite el paso del agua hacia sus cultivos por un lapso de tiempo irrestricto, pero condicionado al principio de no dejar fluir más agua de lo estrictamente necesario. Si el agricultor no abre la compuerta a tiempo, pierde su turno y debe esperar a la próxima ronda de riego.

Las reglas que rigen el uso del sistema de rotación se modifican y se tornan más severas cuando se suscitan épocas de sequía muy prolongada. Durante estos períodos, es preciso que cada agricultor determine cuáles de sus cultivos necesitan ser regados con mayor premura, con el fin de reducir la cantidad de agua utilizada. En la medida en que la situación se hace más grave, el síndico se ve en la obligación de ajustar el sistema de rotación para establecer el orden y tiempo de riego que estime necesarios, dándole prioridad a los agricultores cuyos sembradíos tengan mayores necesidades.

La función principal del Tribunal de las Aguas de la Vega de Valencia es actuar como mecanismo garante de la equidad en la repartición del agua en la región. Las denuncias más comunes que el Tribunal suele procesar tienen que ver con despilfarro del agua en épocas de sequía, obstaculización de la repartición, trampas de cualquier tipo, daños a los cultivos e incumplimiento de horarios.

La acción del Tribunal cuenta con una gran aceptación por parte de los habitantes de la Vega de Valencia, quienes –conscientes de la necesidad de hacer su aporte al bienestar común–, no se limitan a hacer uso del agua que se les asigna, sino que también están comprometidos con la vigilancia constante del proceso.

Fuente: Ostrom (1990); Tribunal de las Aguas de la Vega de Valencia (2009).



de forma cooperativa entre ellos, iniciándose un proceso de acumulación virtuosa de capital social. Bajo este tipo de explicaciones, en sociedades en las que los actores descuentan el futuro fuertemente, es difícil esperar el surgimiento de este tipo de comportamiento. En otras palabras, en sociedades en las que la percepción de riesgo o desconfianza es alta, resulta difícil esperar que la cooperación pueda sostenerse (Fukuyama, 1996).

Otra explicación se refiere al hecho de que la cooperación depende del tipo de bien (público o privado) que va a ser provisto por la sociedad. Si los bienes son públicos, los problemas de provisión social serán más altos y la posibilidad de sostener la cooperación será más difícil, pues van a depender de la forma en que las normas sociales sobre reciprocidad fueron institucionalizadas en el pasado. En sociedades en las que la reciprocidad social es valorada por los diversos actores, la provisión de estos bienes públicos estará disponible con mayor facilidad que en aquellas en las que la reciprocidad no es valorada socialmente. Incluso, en jurisdicciones más pequeñas, con una fuerte tradición de reciprocidad, y en las que hay escasez de recursos, la cooperación será más fácil de sostener a la hora de proveer bienes y servicios públicos (Ostrom, 1997). Una vertiente más reciente se refiere a la confianza como un ingrediente central para comprender las causas que dinamizan este proceso social (Fukuyama, 1996).

Finalmente, es posible observar instancias en las que la cooperación social surge gracias al esfuerzo de un tercer actor (p.e., un líder político o un evento histórico) que motiva a que las partes comiencen a interactuar de una forma cooperativa (Keohane, 1984). Aunque es difícil de sostener en el tiempo, no es imposible que el capital social surja de esta manera. En este tipo de argumentaciones, el liderazgo provisto por algún individuo u organización o la magnitud de un *shock* externo es un elemento central para revertir patrones de desconfianza y cimentar una nueva dinámica de cooperación. Sin embargo, resulta difícil que se dé este tipo de procesos en el contexto de sociedades desiguales. En cambio, en sociedades con menores niveles de desigualdad, los procesos de cooperación son más fáciles de sostener (Putnam, 1993).

En cualquier caso, es preciso distinguir entre dos tipos de explicaciones sobre el origen de la acumu-

lación de capital social. En una primera vertiente, este proceso es de abajo hacia arriba; es espontáneo y está influido por las normas sociales de reciprocidad. En el segundo caso, es de arriba hacia abajo; y es una historia que surge a partir de un liderazgo que intenta revertir patrones de desconfianza. Independientemente de su origen, el capital social tiene un impacto global sobre el desempeño de las sociedades y sus instituciones, y moldea la concepción y sustentabilidad de la participación ciudadana. Para comprender esta idea, es necesario distinguir claramente entre capital social, participación ciudadana y capacidades institucionales.

La participación ciudadana se refiere a la voluntad de los individuos de participar en el ámbito público para influir en la concepción y ejecución de las políticas públicas. Esta participación se puede dar a través de diversos mecanismos, tanto formales (referéndums, asamblea de ciudadanos, presupuestos participativos) como informales (cabildeo, protestas, movimientos sociales). Los mecanismos de participación ciudadana se ven influidos por la existencia o no de instituciones locales que fomenten este tipo de práctica ciudadana. Las capacidades institucionales se refieren a la existencia y la calidad de los recursos humanos, fiscales y administrativos para diseñar e implementar con cierta autonomía las políticas públicas de la comunidad. Evidentemente, los niveles de capital social van a influir directamente en ambas variables: a mayores niveles de capital social, mayores niveles de participación ciudadana y mayor efectividad de las instituciones (Putnam, 1993). Sin embargo, el hecho de que estas variables estén correlacionadas no quiere decir que sean exactamente iguales.

Por otro lado, la gran diversidad de capital humano y recursos financieros dentro de una localidad, además de las redes disponibles de cada uno de los actores, puede condicionar la calidad de la participación ciudadana. Asimismo, puede existir una gran dispersión en la distribución del costo de oportunidad de la participación individual, que puede hacer poco equitativa la expresión de las preferencias de los distintos estratos sociales. Todo ello ayuda a explicar que la participación ciudadana no siempre es equitativa y no siempre conlleva al buen gobierno. Los individuos, presionados por diversos intereses económicos y políticos, pueden orientar la participación ciudadana para extraer rentas privadas directamente del

gobierno local y no con miras a mejorar la provisión de bienes y servicios públicos. Por ello, la participación ciudadana debe ser universal, eficaz y equitativa con el fin de evitar este tipo de consecuencias.

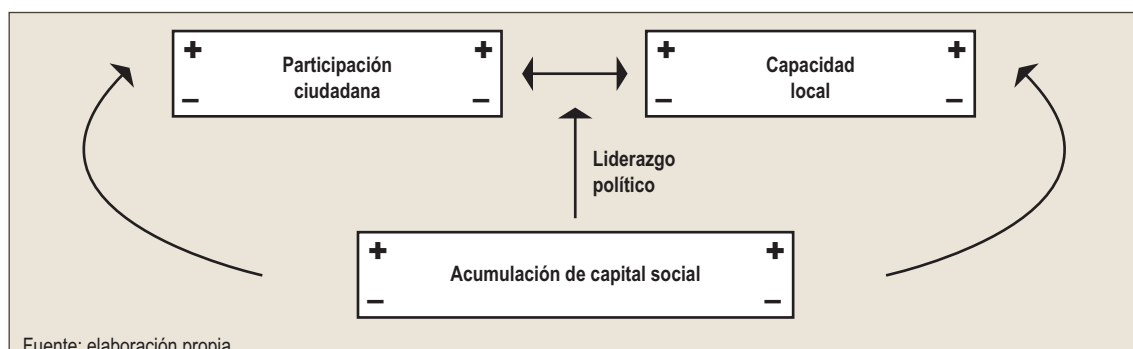
Finalmente, el liderazgo político es un elemento clave en el proceso de identificación e innovación de políticas públicas para resolver los problemas de la comunidad. Diversos autores (entre ellos, Grindle, 2008 y Tendler, 1997) han identificado que la capacidad de liderazgo de los alcaldes para movilizar recursos sociales, técnicos, políticos y financieros es un factor central para explicar cambios en los patrones de efectividad de la gestión local en contextos institucionales débiles. Incluso, cuando estos liderazgos se movilizan para diseñar e implementar políticas públicas con un objetivo de transformación local, logran superar los obstáculos que supone la administración pública en contextos institucionales adversos y de baja participación ciudadana. El caso de Bogotá es un buen ejemplo del papel que el liderazgo puede desempeñar en contribuir a revertir patrones de desconfianza ciudadana para incrementar la calidad de la gestión local. Para finales de la década de los ochenta, los niveles de violencia habían minado los niveles de confianza de la población, aterrorizada por la penetración del narcotráfico, los secuestros y los actos de terrorismo. Antanas Mockus, como alcalde electo bajo una plataforma independiente para regir a la ciudad de Bogotá, se planteó la necesidad de revertir estos patrones de desconfianza a través de programas de cultura y participación ciudadana que pudiesen impulsar cambios en la gestión de servicios públicos básicos, como la seguridad y el transporte. Este cambio, consolidado por los alcaldes siguientes, permitió incrementar sensiblemente la calidad de vida de los ciudadanos y crear un sentido de pertenencia social hacia la ciudad de Bogotá que antes era prácticamente inexistente (ver Recuadro 5.2).

Cabe señalar que la relación entre estas distintas variables (participación ciudadana, capacidad local, capital social y emprendimiento político) puede ser compleja, tal como lo muestra la Figura 5.1.

La combinación entre capacidades institucionales y participación ciudadana, en el contexto de distintos niveles de capital social y aun con la presencia de un liderazgo político, pueden ocasionar distintos resultados en cuanto a la gestión local. En otras palabras, el capital social provee un contexto en el que los mecanismos de participación ciudadana y capacidades institucionales se articulan para promover ciertos patrones de gestión local. Un buen gobierno surge cuando, en un contexto de alto nivel de capital social, la participación ciudadana y las capacidades locales interactúan positivamente para atender los problemas de la comunidad. En cambio, los colapsos gubernamentales surgen en contextos de bajos niveles de capital social en los que la ausencia de la participación ciudadana y la ausencia de gobiernos locales con suficientes recursos humanos, fiscales y administrativos conllevan a una situación insostenible. Los patrones intermedios de gestión local también pueden comprenderse dentro de este mismo marco analítico. La Figura 5.2 (ver p.124) intenta mostrar estos patrones.

Es importante señalar que aun en diferentes contextos de capital social y de liderazgo político, se pueden dar interesantes patrones de gestión local; es decir, el hecho de que en una jurisdicción existan bajos niveles de capital social no impide que las instituciones locales o los ciudadanos inicien procesos de cambio dentro de sus comunidades, sobre todo cuando existe algún nivel de liderazgo; asimismo, altos niveles de capital social no garantizan el éxito de la gestión local sin un apalancamiento adecuado de la participación ciudadana o de las instituciones locales. Este punto es particularmente relevante pues muchas veces se pueden dar procesos de transforma-

Figura 5.1  
Modelo de gestión local





### Recuadro 5.2 Rendición de cuentas y cultura ciudadana: base del progreso de Bogotá

Hace poco más de una década, los habitantes de la capital de Colombia padecían las consecuencias de una falta de planificación urbana. Elevada criminalidad, congestión vial, crecimiento vertiginoso del parque automotor, violencia y altos niveles de contaminación eran los rasgos característicos de la Bogotá de aquellos tiempos.

En el plano político, se dieron importantes cambios en la década de los noventa que marcaron el inicio del progreso de la ciudad. Gracias a la reforma realizada en 1993 a la Ley Orgánica de Bogotá, el gobierno local ganó nuevas facultades y mayor autonomía en el ámbito fiscal y de servicios, especialmente en transporte. A partir de entonces, se empezó a aplicar la Ley de Planeación, que regulaba completamente la elaboración del plan de desarrollo de la ciudad y lo vinculaba fuertemente con los planes de acción bianuales y con el programa de gobierno presentado por el alcalde al inscribirse como candidato. Se puso en práctica, entonces, un modelo de gestión basado en la medición de resultados a través de indicadores que obligaba a los gobernantes a rendir cuentas con regularidad y, a su vez, servía para identificar los problemas de la ciudad e idear soluciones.

Entre 1995 y 1997, se puso en marcha el plan Cultura Ciudadana, con el cual se buscaba sensibilizar a la población e inducir un nuevo patrón de comportamiento, compatible con las normas sociales fundamentales para la convivencia en la ciudad. Para ese momento, los niveles de desconfianza de la población, ocasionados por los problemas de narcotráfico y de violencia organizada, eran muy altos. Diversos programas en materia de vigilancia y prevención se pusieron en marcha en el marco de este plan, tales como el desarme de la población, la prohibición del uso de pólvora, el ahorro voluntario de agua y el control del horario de expendio de licores (medida conocida como la “hora zanahoria”).

Las estadísticas disponibles empezaron a reflejar la reducción paulatina de los homicidios, accidentes de tránsito y otros delitos de alto impacto. Sin embargo, el cambio más importante, ya que permitiría la sostenibilidad de los avances logrados, fue la toma de conciencia por parte de la ciudadanía de la magnitud de los problemas sociales y de las políticas públicas que habían sido diseñadas para solucionarlos. Después de la puesta en marcha del plan de

Cultura Ciudadana, se comprobó, mediante encuestas de opinión, que los ciudadanos empezaron a mostrar una actitud menos hostil hacia las leyes y más dispuesta a cumplirlas, de manera que empezó a operar un fenómeno de “autorregulación cultural”.

Más tarde, se implementó un plan que logró mejorar significativamente la movilidad en la ciudad. Este comprendió la mejora de la construcción de nuevas vías peatonales y la remodelación de las existentes, la creación de rutas para ciclistas y un programa de restricción del tránsito vehicular, llamado Pico y Placa (el cual retira diariamente 40% de los vehículos en horas de alto tráfico). Adicionalmente, se construyó un innovador sistema de transporte público, el *Transmilenio*, que cuenta con una infraestructura especializada para proveer servicios de calidad a la población y es operado, en conjunto, por el sector privado y el sector público mediante un esquema de funciones bien definidas para cada actor.

En el año 1998, surgió por iniciativa de la sociedad civil el proyecto Bogotá, ¿cómo vamos? con el objetivo de evaluar, a través de indicadores de gestión, los cambios que se iban produciendo en la ciudad en materia de salud, educación, medio ambiente, servicios públicos, transporte y seguridad, entre otros. Dicho proyecto nació de la alianza entre la Cámara de Comercio de Bogotá (representante del sector privado bogotano frente al sector público), la casa editorial El Tiempo (el principal diario del país) y la Fundación Corona (fundación sin fines de lucro dedicada al fortalecimiento de la capacidad institucional en el país), y contó con la anuencia y el respaldo del gobierno local, que se comprometió a entregar la información necesaria.

Desde entonces, los resultados obtenidos en cada una de las referidas áreas son sistematizados en una publicación periódica que se difunde a través de los medios de comunicación y de actividades de diversa índole (como encuentros y congresos, entre otras), donde se produce el debate entre expertos, funcionarios públicos y la comunidad bogotana. La calidad de vida en Bogotá ha mejorado de manera sorprendente gracias no solo a la eficiente acción del gobierno local, sino al cambio de mentalidad de la población y su inclusión en los asuntos de su ciudad.

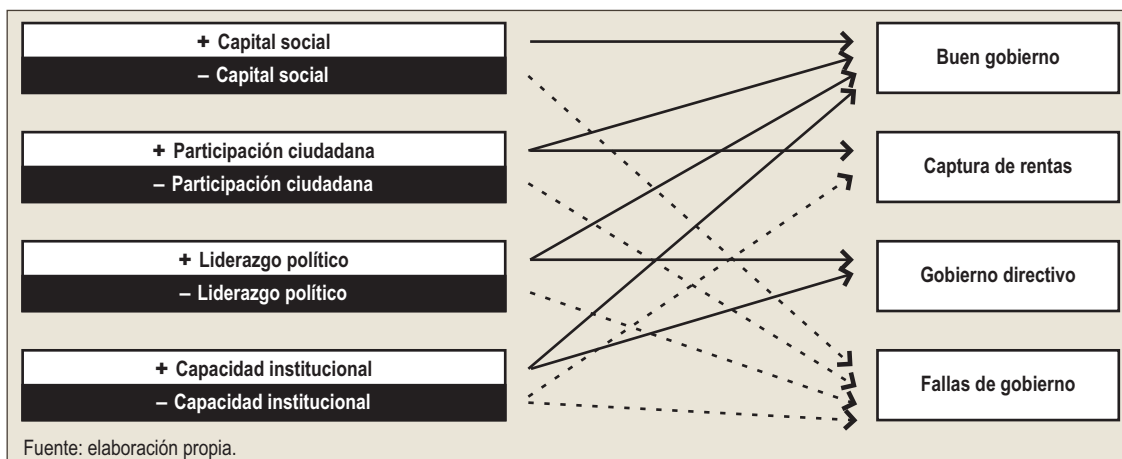
Fuente: [www.bogotacomovamos.org](http://www.bogotacomovamos.org)

ción local en el contexto de bajas capacidades institucionales y bajos niveles de capital social. En este sentido, es común pensar que el buen gobierno es el resultado de altos niveles de capital social combinados con una alta participación ciudadana y altas capacidades institucionales. No obstante ello y a pesar de que el buen gobierno requiere de estas

condiciones para hacerse sustentable, no quiere decir que las comunidades no puedan experimentar procesos de cambio orientados en esa dirección.

Los procesos de gestión local orientados al fortalecimiento institucional suelen darse en contextos de alto capital social y alta participación ciudadana. En

Figura 5.2  
Patrones de  
gestión local



estos casos, la ciudadanía demanda activamente mejoras, lo cual no siempre encuentra una respuesta institucional, produciéndose de esta manera fallas de gobierno; sin embargo, los altos niveles de capital social conjuntamente con la participación ciudadana pueden interactuar para crear o fortalecer el arreglo institucional existente. Muchas de las innovaciones institucionales que surgen en comunidades muy bien organizadas, y con altas tasas de participación, en Europa o los Estados Unidos, suelen seguir estos patrones.

En cambio, cuando el capital social es bajo, la alta participación ciudadana carente de instituciones locales sólidas puede optar por movilizaciones sociales orientadas fundamentalmente a resolver fallas de gobierno; no obstante, estas culminan con la captura de rentas o el dominio de grupos de interés. En este tipo de casos, el bajo nivel de capital social puede ocasionar que el grupo que participe esté velando solamente por sus intereses particulares y que termine controlando las instituciones locales. Estos ejemplos son muy comunes en los procesos de definición de las zonas de uso residencial y comercial de un municipio, en las que, en un principio, algunos grupos de la comunidad demandan un plan urbano local que, ante la ausencia de controles sociales más amplios y ante la baja capacidad técnica de la localidad, termina siendo capturado por intereses particulares. Precisamente, algunos estudios sobre desempeño local en América Latina, particularmente en México y Brasil, han mostrado que los grupos ciudadanos están mucho más orientados a la extracción de rentas privadas que a velar por una mejor provisión de bienes y servicios públicos (Grindle, 2008 y Tendler,

1997). Esto contradice el supuesto de que el fortalecimiento de la llamada sociedad civil siempre va a conducir a mejores resultados. Ello solo ocurre cuando la alta participación ciudadana se da en un contexto de alto capital social o, en su defecto, de altas capacidades institucionales locales.

Finalmente, en aquellas comunidades en las que la institucionalidad local es relativamente sólida, pero los niveles de capital social y participación ciudadana son bajos, el liderazgo político tiende a orientar el diseño e implementación de políticas públicas a través de un estilo de gobierno más directivo. Cuando el contexto de capital social es relativamente alto pero la participación ciudadana es baja, estas mismas instituciones locales intentan estimular la cultura cívica entre sus miembros. En estos casos, el gobierno local intenta fortalecer la fibra participativa aprovechando el capital social e institucional que posee la comunidad. Por último, también existen instancias de gobiernos directivos en las que la participación ciudadana y la institucionalidad local interactúan positivamente, tratando de revertir los bajos niveles de capital social y generar un ciclo virtuoso de gobernabilidad. El caso de la transformación urbana de la ciudad de Curitiba en Brasil es una muestra de los beneficios de este tipo de interacción. En este caso, el gobierno de la ciudad tuvo una visión de largo plazo en cuanto al plan de transporte urbano de la ciudad, pero logró consultar ampliamente con sus habitantes para introducir ajustes sustanciales y contar con el apoyo ciudadano que implicaba una transformación de esa naturaleza (ver Recuadro 5.3).

### Recuadro 5.3 El sistema de transporte en Curitiba: planificación y participación ciudadana

En la década de los sesenta, la ciudad de Curitiba, capital del Estado de Paraná (al sur de Brasil), contaba con apenas 350.000 habitantes. Sin embargo, la modernización de la producción en el campo originó la migración de los campesinos hacia los municipios colindantes, provocando tasas de crecimiento poblacional cercanas al 5% anual y el colapso de los servicios públicos y zonas verdes disponibles de la ciudad. Debido a la presión demográfica, se tornó necesario formular políticas públicas para viabilizar el desarrollo.

La primera respuesta del gobierno estatal fue la creación del Instituto de Investigación y Planificación Urbana de Curitiba (IIPUC), una agencia independiente que se encargaría de elaborar un plan de desarrollo urbano para la ciudad. Fue así como los miembros del IIPUC redactaron el Plan Preliminar, que fue sometido a la opinión pública a través de la serie de seminarios públicos "Curitiba del Mañana", que permitieron la legitimación política del plan y la incorporación de cambios para adecuarlo a las necesidades de la comunidad. La participación activa de la ciudadanía fue un elemento clave en el éxito del proyecto, toda vez que permitió minimizar los conflictos asociados a los cambios que estaban por suscitarse en la ciudad.

De este modo, se redactó un plan preliminar modificado, conocido como el Plan Director de Desarrollo Territorial de Curitiba y que es considerado por muchos como la punta de lanza del desarrollo de esta ciudad. Con la puesta en marcha del Plan Director se buscaba transformar la ciudad en todos los aspectos, haciendo especial énfasis en el transporte y el uso de los espacios públicos de acuerdo con un modelo lineal de expansión urbana. La concepción de crecimiento lineal de la ciudad se basó en la construcción de cinco corredores estructurales, esto es, vías con dos canales especialmente diseñados para la circulación de autobuses; dos canales para el tráfico rápido de vehículos livianos y dos canales para el tránsito lento. Estas vías fueron creadas con la finalidad de integrar el sistema vial y de transporte, impulsando el crecimiento ordenado de la mayor densidad poblacional a lo largo de estas. Ello permitió fomentar la ocupación de los espacios que disponían (o dispondrían en el futuro, según lo establecido en el plan) con una eficiente infraestructura de servicios públi-

cos, especialmente en materia de transporte.

Posteriormente, se creó el Sistema de Transporte Público, que gestionó la construcción de una amplia red de rutas de autobuses. Dicha ruta fue complementada con la transformación de numerosas áreas comerciales del centro de Curitiba en zonas peatonales, la instalación de alrededor de 150 km de ciclovías, y la creación de paradas "tipo tubo" que permitieron agilizar el embarque y la compra de boletos.

La empresa municipal Urbanización de Curitiba (URBS) se encargó, en su momento, de construir la infraestructura necesaria para el funcionamiento de la nueva red de autobuses; y actualmente se encarga de administrar el sistema de transporte colectivo que diariamente atiende a alrededor de dos millones de pasajeros. Para ello, URBS contrata los servicios de doce compañías de autobuses que compiten entre sí en términos de precios y calidad de servicio, garantizando la eficiencia permanente del sistema.

Con el paso del tiempo, el sistema de transporte se fue perfeccionando y complementando con nuevos servicios. Actualmente, la ciudad cuenta con 1.980 unidades que cubren múltiples rutas. Además, el sistema general de transporte se complementa con autobuses que prestan servicios específicos, tales como el Sistema Turístico, que recorre las principales atracciones turísticas de la ciudad; el Sistema Circular Centro, que rodea el centro de Curitiba; el Sistema de Enseñanza Especial, que atiende de manera gratuita a discapacitados; y el Sistema Interhospitales, cuya ruta conecta a los principales centros de salud.

El significativo aumento de la velocidad de los autobuses y los extraordinarios niveles de eficiencia del servicio determinaron una mayor disposición por parte de la ciudadanía a dejar sus vehículos en casa. Para el año 1991, el uso de vehículos particulares había disminuido en 28% y como consecuencia, Curitiba es hoy una de las ciudades brasileñas con menor nivel de contaminación del aire.

Fuente: Instituto de Investigación y Planificación Urbana de Curitiba.

### Patrones de gestión local en América Latina

El marco analítico antes expuesto permite extraer la siguiente hipótesis básica sobre la gestión local: los altos niveles de capital social *per se* no conllevan necesariamente a mejoras en la gestión. Los determinantes de la gestión deberían estar complementa-

dos por la presencia y la interacción con otras variables como participación, liderazgo o capacidad institucional, mencionadas anteriormente. En otras palabras, aun si el capital social y la gestión local están correlacionados positivamente, esto podría ser el resultado de la presencia de otras variables y no simplemente de la existencia de altos acervos de capital social dentro de la comunidad. Por lo tanto,

el impacto del capital social sobre la gestión local es contingente y depende también de la presencia de estos otros factores. Otra hipótesis importante que se deriva del marco analítico es que, incluso en contextos de bajo capital social, la interacción entre participación ciudadana, liderazgo político y capacidades institucionales puede conllevar a mejoras en la gestión local.

La medición de estas otras variables representa en sí misma una iniciativa importante, si se la compara con otros estudios que han centrado sus esfuerzos tan solo en el capital social. Con ello se intenta reflejar la necesidad teórica de desagregar el impacto de los factores analizados y contribuir con la comprensión de los distintos factores que influyen en la gestión local. En este contexto, para comprobar estas hipótesis básicas, se ha utilizado una encuesta realizada por la CAF entre los meses de junio y julio de 2009 en 23 ciudades de América Latina. En esta encuesta, se realizaron preguntas de diversa naturaleza con la finalidad de medir las percepciones ciudadanas sobre algunas de estas variables. Como se podrá apreciar, dado el carácter subjetivo de las respuestas y la alta correlación entre las distintas variables, los resultados son limitados como para derivar un modelo de impacto específico de cada factor sobre la gestión local. Sin embargo, la encuesta sirve para mostrar patrones empíricos de gestión local en América Latina que reflejan combinaciones diferentes de factores para explicar el éxito o el fracaso en cuanto a la percepción de los resultados administrativos de una ciudad. Con ello se pretende mostrar que la necesidad de desagregar el concepto de capital social y la necesidad de incluir otras variables explicativas constituyen un camino apropiado para contribuir con un mejor entendimiento de las dinámicas políticas, sociales e institucionales que tienen un impacto en la gestión local de las ciudades.

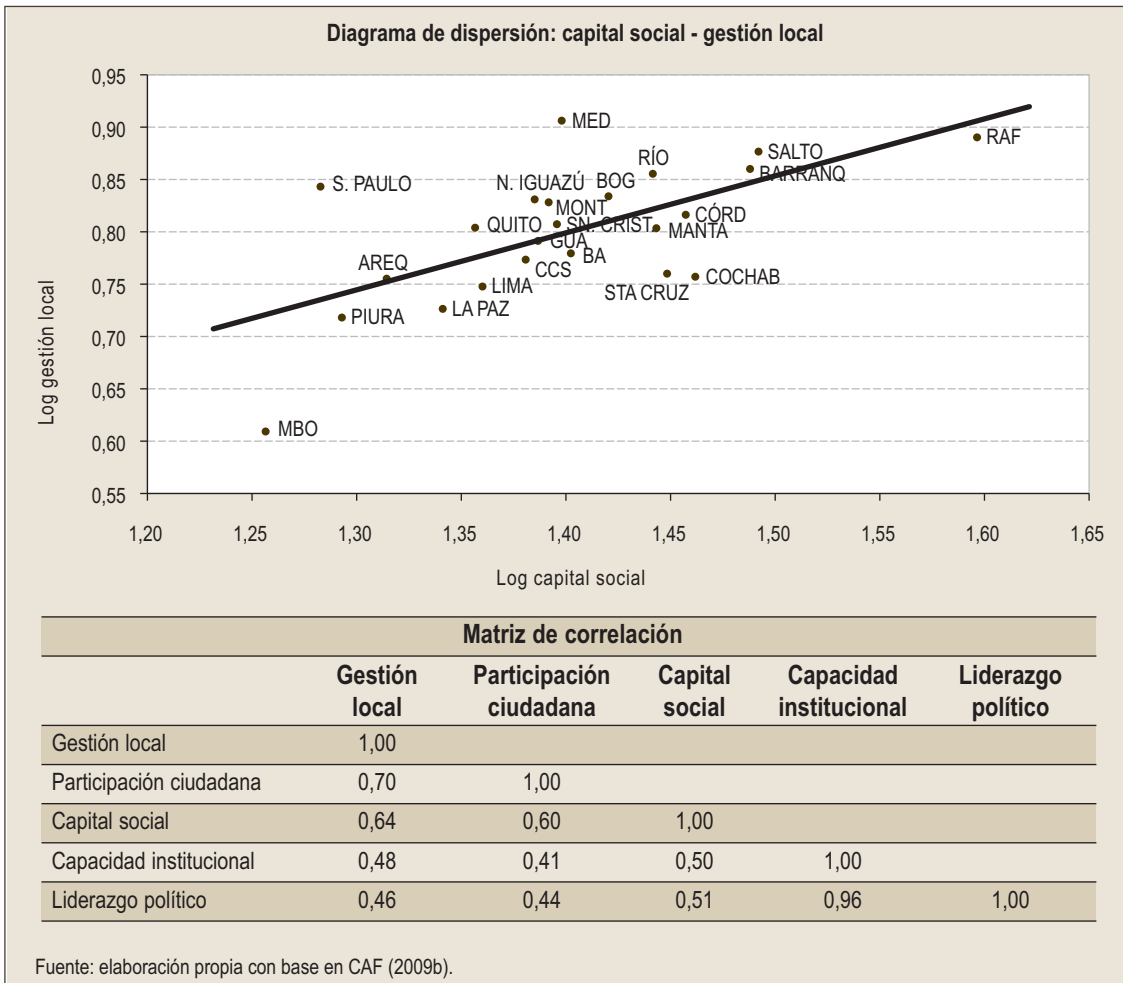
La encuesta mide la gestión local en función de los niveles de satisfacción de los ciudadanos con la calidad de vida, transporte, vivienda y seguridad; es decir, la gestión es vista como una función directa de los niveles de satisfacción de los habitantes con los servicios públicos de la ciudad. El capital social, entendido como las expectativas que moldean el comportamiento cooperativo de los individuos en un contexto social, se mide a través de las siguientes preguntas: ¿qué tanta confianza existe entre las personas que

viven en su comunidad a la hora de relacionarse para resolver sus conflictos? y ¿qué tanto han cambiado los niveles de confianza entre los miembros de su comunidad en los últimos años? (esta última pregunta busca capturar la dinámica de acumulación de capital social). El liderazgo político se mide en función de la percepción de cercanía del gobierno local a los ciudadanos, es decir, en función de la accesibilidad. Asimismo, la capacidad institucional es vista como una función de la percepción ciudadana sobre los niveles de eficiencia del gobierno local. Finalmente, la participación ciudadana se mide con base en la intensidad con la que el individuo interactúa por medios no electorales para influir en las decisiones públicas de la localidad y en la calidad percibida de esa participación en cuanto a su efectividad.

Los datos muestran una alta correlación entre el capital social y cada una de las potenciales variables que contribuyen a explicar mejoras en la gestión local. En el Gráfico 5.1, se observa que en las ciudades latinoamericanas a mayor capital social, mayor crecimiento en la participación ciudadana, mejor liderazgo político y mayor capacidad local. Este primer descubrimiento es consistente con las discusiones previas relativas al marco analítico y, en particular, con la idea de que existe una gran endogeneidad entre todas estas variables.

Efectivamente, la tabla de correlaciones muestra una alta asociación entre todas las variables estudiadas. Por lo tanto, dada esta endogeneidad, es difícil establecer mecanismos causales específicos para explicar con exactitud los determinantes de la gestión local.

El diagrama de dispersión del Gráfico 5.1 muestra una relación positiva entre los cambios en los niveles de capital social y la gestión local. Adicionalmente, este diagrama de dispersión muestra que existe un grupo de ciudades que se encuentran por encima de la línea de tendencia, lo cual implica que poseen un desempeño de la gestión local como función del capital social por encima de la media del conjunto de ciudades estudiadas. Algunas de estas localidades son Medellín (Colombia), Salto (Uruguay), Barranquilla (Colombia), Bogotá (Colombia), Montevideo (Uruguay) y Quito (Ecuador). Como se verá más adelante, estas ciudades muestran patrones de interacción diferenciadas entre las diferentes variables estudiadas, por lo que



**Gráfico 5.1**  
Relaciones de la gestión local para ciudades seleccionadas de América Latina

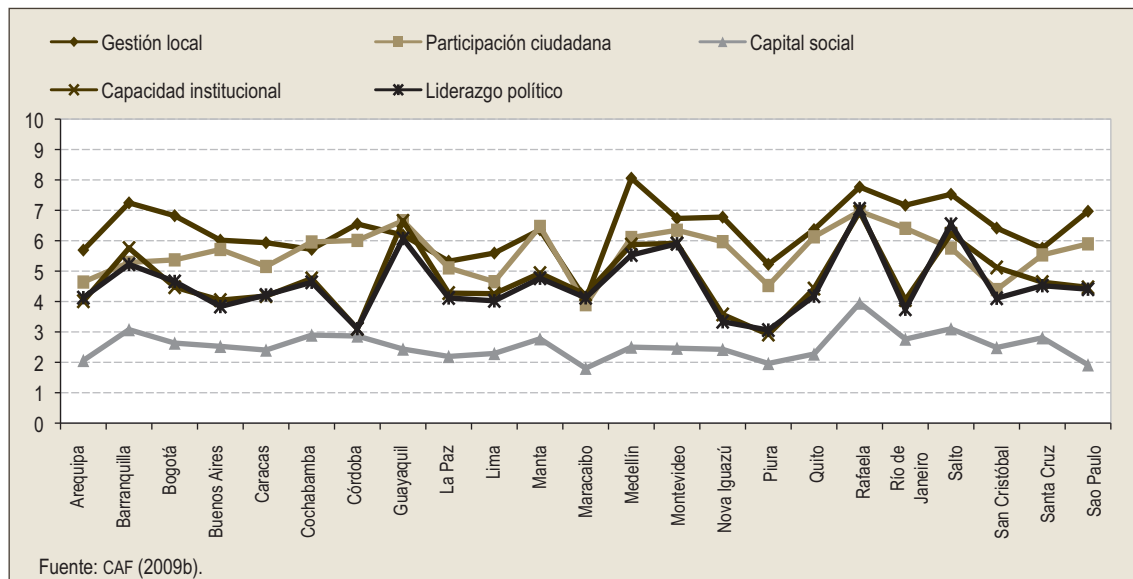
la explicación de este desempeño probablemente no sea capturada exclusivamente por los niveles de capital social en cada localidad.

Es importante resaltar también que el hecho de que existan algunas ciudades con un desempeño por encima de la tendencia no quiere decir que su desempeño sea alto. En términos generales, todas las ciudades latinoamericanas encuestadas muestran niveles bajos de respuesta en la escala utilizada para cada una de las variables que fueron medidas. En otras palabras, las ciudades latinoamericanas no poseen altos niveles de desempeño en ninguna de las dimensiones estudiadas. Por lo tanto, los ciudadanos perciben que existen enormes oportunidades de mejora en cada una de ellas, se trate de capacidad institucional, liderazgo político, participación ciudadana, capital social o gestión local.

El Gráfico 5.2 (ver p. 128) muestra la distribución de las distintas ciudades en cuanto a su desviación

de la evaluación promedio a cada una de las dimensiones identificadas. En este gráfico, es posible observar que las ciudades varían de forma significativa a lo largo de todas estas variables y que estas variaciones pueden ser incluso pronunciadas dentro de un mismo país. El gráfico también revela que la ciudad que sobresale del resto es la de Rafaela (Argentina), seguida por Medellín (Colombia), dados sus altos valores, si bien estos no son tan altos respecto de la escala uno y diez, ya que la mayoría de los valores ronda alrededor de los seis y siete puntos. Son interesantes también los casos de Salto (Uruguay), Barranquilla (Colombia) y Bogotá (Colombia) dado que los valores de sus variables en estudio son relativamente altos con respecto al resto. Ahora bien, los valores para cada variable del conjunto restante de ciudades se ubican, aproximadamente, en la mitad de la escala (cinco puntos). Igualmente, merece la pena resaltar que todas las ciudades latinoamericanas muestran bajos niveles

**Gráfico 5.2**  
Variables de la gestión local en América Latina



de capital social, en comparación con la evaluación subjetiva de liderazgo, capacidad institucional y participación ciudadana. También es posible observar una asociación casi perfecta entre capacidades y liderazgo. Es probable que los individuos no distingan entre ambos factores o que el liderazgo, medido como la cercanía a los ciudadanos, sea visto como un indicador de la eficiencia de las instituciones locales. Por último, prácticamente todas las ciudades latinoamericanas muestran una gran valoración en la intensidad y la efectividad de la participación ciudadana.

Ahora bien, para poder tener una evaluación de cada una de las ciudades en cuanto a su desempeño relativo se ha ordenado cada una de las localidades en alto, medio alto, medio bajo y bajo, para cada una de las dimensiones estudiadas, estableciendo la posición percentil de cada ciudad en la distribución del desempeño de la misma localidad en cada dimensión –el desempeño de una ciudad es considerado alto si su evaluación está por encima del percentil 75; medio alto, por encima del percentil 50; y así sucesivamente–. El Cuadro 5.1 reporta estos resultados en los que se incluye, con un tono específico, el nivel en términos relativos en cuanto a su percentil (alto, medio alto, medio bajo y bajo) y la puntuación obtenida en la medición de la escala para cada dimensión en términos absolutos.

Un primer análisis del Cuadro 5.1 revela que las ciudades con alto desempeño de gestión local (Medellín, Rafaela, Salto, Barranquilla, Río de

Janeiro y Sao Paulo) muestran patrones diferenciados respecto a la combinación de potenciales variables explicativas. Por ejemplo, Rafaela en Argentina muestra una alta consistencia con el marco analítico, debido a que el buen gobierno es resultado de altos niveles de capital social, liderazgo político, capacidades locales y participación ciudadana. Esta ciudad muestra, en términos relativos con otras ciudades latinoamericanas, altos niveles de sostenibilidad en su gestión local. Un caso muy similar, aunque menos pronunciado en cuanto a su alto desempeño en capital social y participación ciudadana, es la ciudad de Salto en Uruguay. En esta ciudad, la encuesta pareciera revelar que el liderazgo político y las capacidades locales han sido los grandes dinamizadores de la gestión. El caso de Medellín en Colombia es particularmente interesante porque pareciera que los altos niveles de gestión local pueden ser alcanzados aun en un contexto de menores niveles de capital social. Medellín es una ciudad que ha desarrollado capacidades locales, liderazgos políticos y mecanismos de participación ciudadana para compensar temporalmente sus debilidades en cuanto al desarrollo del capital social. En este sentido, las diferencias entre los casos de Rafaela y Salto parecieran evidenciar la posibilidad de que, efectivamente, el buen gobierno en el contexto de altos niveles de capital social puede ser contingente y depender también de otros factores. Por otro lado, el caso de Medellín revela que efectivamente es posible pensar en cambios radicales de patrones de gestión local, incluso en el contexto de menores niveles de capital social.



Cuadro 5.1 Desempeño en la gestión local de ciudades seleccionadas de América Latina <sup>a/</sup>

Ciudad	Gestión local	Participación ciudadana	Capital social	Capacidad institucional	Liderazgo político
Medellín	8,06	6,11	2,50	5,87	5,53
Rafaela	7,77	6,97	3,95	6,95	7,05
Salto	7,53	5,76	3,10	6,23	6,54
Barranquilla	7,25	5,29	3,08	5,76	5,22
Río de Janeiro	7,17	6,41	2,76	4,05	3,75
Sao Paulo	6,97	5,90	1,92	4,47	4,41
Bogotá	6,82	5,37	2,63	4,47	4,66
Nueva Iguazú	6,78	5,97	2,43	3,57	3,34
Montevideo	6,73	6,34	2,46	5,91	5,90
Córdoba	6,55	6,01	2,87	3,10	3,11
San Cristóbal	6,42	4,39	2,49	5,12	4,11
Quito	6,37	6,13	2,27	4,43	4,18
Manta	6,36	6,47	2,77	4,93	4,77
Guayaquil	6,18	6,66	2,44	6,65	6,07
Buenos Aires	6,02	5,71	2,53	4,04	3,84
Caracas	5,93	5,15	2,40	4,18	4,21
Santa Cruz	5,75	5,53	2,81	4,64	4,52
Cochabamba	5,72	5,96	2,90	4,76	4,63
Arequipa	5,69	4,64	2,06	4,01	4,13
Lima	5,59	4,65	2,29	4,26	4,02
La Paz	5,33	5,11	2,19	4,28	4,12
Piura	5,23	4,53	1,96	2,91	3,06
Maracaibo	4,07	3,90	1,81	4,23	4,12

a/ La calificación del desempeño se hace en una escala de 1 a 10, en la que 1 significa la valoración menos favorable.

Las escala de colores agrupa en cuatro grupos esta clasificación:

□ Desempeño alto    ■ Desempeño medio alto    ■ Desempeño medio bajo    ■ Desempeño bajo

Fuente: CAF (2009b).

Dos otros casos colombianos exitosos, que muestran altos niveles de gestión local, son Barranquilla y Bogotá. Barranquilla ha apalancado su gestión en altos niveles de capital social y con una percepción media alta sobre las capacidades locales y de liderazgo político. El caso de Bogotá es quizás el más enigmático, pues ha alcanzado altos niveles de gestión a pesar de que la localidad no se caracteriza por tener altos niveles de ninguna de las variables estudiadas. Una posible hipótesis es que la percepción subjetiva de mejora en Bogotá viene de un punto tan bajo que la utilidad marginal que perciben los ciudadanos de las mejoras introducidas en la ciudad es muy alta. Sin embargo, los datos revelan que la sostenibilidad de esta gestión local pareciera

ser contingente en la capacidad de mejorar su desempeño en las otras variables estudiadas. En todo caso, tanto Barranquilla como Bogotá corroboran que los cambios en los patrones de gestión no dependen exclusivamente de los niveles de capital social.

Las ciudades de Nueva Iguazú, Montevideo, Córdoba, San Cristóbal y Quito, aunque con altos niveles de gestión, tienen un menor desempeño que el primer grupo de ciudades analizadas. Estas ciudades también muestran una gran variedad de patrones en cuanto al desempeño de capacidades, liderazgo, participación y capital social. Destaca, entre ellas, Montevideo que posee altos niveles en sus capacidades, liderazgo y participación ciudadana pero bajos



Cuadro 5.2 Variables descriptivas en ciudades seleccionadas de América Latina				
Ciudad	PIB per cápita (USD 2008)	Índice libertad para los negocios (2009) <sup>a/</sup>	Subíndice entorno macroeconómico (2009) <sup>a/</sup>	Subíndice capital humano (2009) <sup>a/</sup>
Medellín	9.780	64,6	62,9	12,3
Rafaela	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Salto	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Barranquilla	4.684	64,6	62,9	4,2
Río de Janeiro	8.490	58,6	59,6	40,8
Sao Paulo	14.214	58,6	59,6	60,4
Bogotá	9.107	64,6	62,9	22,8
Nueva Iguazú	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Montevideo	10.632	64,3	62,8	13,3
Córdoba	7.973	51,4	51,9	14,5
San Cristóbal	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Quito	4.261	45,2	53,0	6,6
Manta	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Guayaquil	6.011	45,2	53,0	6,4
Buenos Aires	12.232	51,4	50,9	38,1
Caracas	11.406	32,4	38,7	10,7
Santa Cruz	2.829	50,9	44,7	2,0
Cochabamba	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Arequipa	5.924	62,0	54,0	1,0
Lima	4.678	62,0	54,0	17,6
La Paz	2.058	50,9	44,7	5,1
Piura	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Maracaibo	11.441	n.d.	n.d.	n.d.

<sup>a/</sup> Índices calculados en escala de 1 a 100.

Fuentes: América Economía, Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística, Instituto Nacional de Estadísticas de Ecuador, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina, UNData.

grados de capital social. Esta ciudad, de realizar un mayor esfuerzo en mejorar los niveles de confianza ciudadana, probablemente pueda destacarse aun más en el futuro. En cambio, la gestión local de Córdoba pareciera estar fuertemente apalancada en las actitudes de los ciudadanos de cooperar en la solución de los problemas públicos y en los altos niveles de confianza entre sus habitantes. Sin embargo, si la ciudad no mejora en las otras dimensiones, la localidad posiblemente encuentre serias restricciones para subir el nivel de percepción sobre la gestión. De igual modo, Quito se destaca por poseer altos niveles de participación ciudadana, lo cual posiblemente haya contribuido a mejorar la percepción de la gestión local. No obstante, esta ciudad debe trabajar arduamente en las otras dimensiones señaladas.

Finalmente, el resto de las ciudades (Manta, Guayaquil, Buenos Aires, Caracas, Santa Cruz, Cochabamba, Arequipa, Lima, La Paz, Piura y Maracaibo) poseen bajos niveles de desempeño en la percepción de su gestión local. El análisis de este grupo arroja dos inferencias interesantes. La primera es que este último grupo revela un *cluster* de las tres ciudades que fueron encuestadas tanto en Bolivia como en Perú. ¿Qué explica que en ambos países, independientemente de las localidades en donde vivan, los ciudadanos tengan una baja percepción de la gestión local de todas sus ciudades? Es difícil contestar esta pregunta aunque una posible respuesta sea que la descentralización es un proceso que en estos países todavía no ha logrado consolidarse entre los ciudadanos como un modelo de gestión distinto. Sin embargo, en el caso de

Cochabamba en Bolivia pareciera que, a pesar de tener altos niveles de capital social y una posición media alta en cuanto a liderazgo, capacidades y participación, es posible esperar mejoras de la percepción en un futuro. Guayaquil en Ecuador se comporta de una manera similar a Cochabamba pues posee altos niveles de participación ciudadana, capacidad institucional y liderazgo y, sin embargo, la gestión no es bien percibida. Quizás ambas localidades tengan que realizar un mayor esfuerzo en comunicar sus avances y establecer mejores mecanismos para que estas distintas variables se traduzcan en una mejor gestión.

## Conclusiones

América Latina ha estado sumergida en un proceso de transformación institucional como consecuencia de la transferencia de responsabilidades fiscales, administrativas y políticas de los gobiernos nacionales a los gobiernos provinciales y municipales. Estas reformas institucionales han permeado en casi todos los países aunque con distintos grados de profundidad. Para garantizar mejoras en los procesos de descentralización, muchos de los aportes teóricos se han centrado en la necesidad de introducir cambios fiscales y políticos para generar mayor autonomía financiera y mayor rendición de cuentas a través de mecanismos democráticos. Sin duda, ambas reformas son fundamentales para garantizar un adecuado funcionamiento de la descentralización y, por lo tanto, de los gobiernos regionales y locales. Sin embargo, estas reformas no son suficientes para aumentar la gestión local que es lo que, en definitiva, logrará aumentar la calidad de vida de los ciudadanos.

Un reto fundamental para lograr que la descentralización tenga dicho impacto consiste en analizar los posibles factores que afectan a la gestión local y no solo a las elecciones o a la disponibilidad de recursos fiscales. El capital social es uno de los factores que se menciona con frecuencia como una variable explicativa de la gestión local. Las expectativas sociales que moldean las actitudes de los individuos en su esfuerzo por cooperar en las soluciones de los problemas de la comunidad, que están, a su vez, determinadas por los grados de asociatividad de una localidad, representan una variable frecuentemente citada para explicar los incrementos en la gestión local. Sin embargo, esta variable es muy amplia y

puede limitar la posibilidad de que las comunidades con bajos niveles de capital social puedan iniciar procesos de transformación orientados a mejorar la gestión local. Existen otros factores que también pueden contribuir a explicar este fenómeno, tales como la participación ciudadana, el liderazgo político y las capacidades locales. Estos elementos, aunque estén fuertemente asociados y probablemente evolucionen conjuntamente, interactúan de formas diferentes, generando resultados distintos en cuanto a la gestión local.

Los resultados sobre la percepción ciudadana de la gestión local en 23 ciudades latinoamericanas permiten ahondar en este análisis. En primer lugar, muestran que el capital social pareciera no ser una condición suficiente para garantizar mejoras en la gestión de una ciudad. Aunque es, sin duda, una variable relevante, las mejoras en la gestión pueden deberse a la interacción de otros factores como el liderazgo, la participación y las capacidades institucionales. En segundo lugar, las ciudades –aun en situaciones de bajos niveles de capital social– pueden apalancarse en estas otras variables para generar cambios favorables. Finalmente, existen diversos patrones de gestión que pueden producir mejoras, por lo que las ciudades no necesariamente deben seguir una misma ruta para alcanzar el objetivo deseado.

Evidentemente, los resultados de este análisis tienen serias limitaciones para poder inferir conclusiones más generales. Particularmente, no es posible determinar con exactitud cuál es el impacto de cada variable relevante sobre la gestión local. Cada una de ellas está íntimamente vinculada con la otra como para saber cómo influye cada factor en la gestión. Para poder superar estas limitaciones, es importante continuar reflexionando teóricamente sobre los potenciales canales que vinculan las variables entre sí y la utilización de instrumentos de medición sistemáticos y recurrentes sobre la gestión de las ciudades en América Latina. Resulta igualmente importante documentar los distintos casos relevantes para comprender los procesos por los que han tenido que pasar las distintas localidades a fin de mejorar su gestión. Con frecuencia, estos procesos no son variables directamente observables pero sí condiciones que terminan permitiendo a los distintos factores interactuar en la dirección esperada.

Por consiguiente, conocer el funcionamiento intrínseco de la gestión local es una tarea fundamental; resaltar la relevancia de los niveles de capital social o de las instituciones no es suficiente. Con el fin de que los gobiernos y las organizaciones –locales, regionales, nacionales e internacionales– tengan realmente la capacidad de cambiar situaciones sociales complejas, como mejorar la provisión de bienes y servicios públicos en los distintos ámbitos

descentralizados, dichas entidades deben tener un entendimiento cabal de la relación entre capital social, participación ciudadana, liderazgo político y gestión local. Este capítulo ha intentado construir un modelo analítico, ciertamente incompleto, que permite comenzar a entender la complejidad de estas relaciones y ayudar en la construcción de mejoras en la gestión local en América Latina.

# Instituciones y transformación productiva local

## *Instituciones y transformación productiva local*

### **Introducción**

La globalización ha permitido que la actividad económica sea relativamente más móvil debido a la mayor sensibilidad a las diferencias locales y regionales. Este cambio en la dinámica económica internacional implica que las ventajas comparativas que ciertas localidades disfrutaron en el pasado gracias a sus condiciones únicas o a su proximidad a las materias primas se hayan vuelto menos relevantes, dando paso a otro tipo de atractivos a la inversión. Hoy en día, es una realidad que estas transformaciones están comenzando a exigir que los gobiernos subnacionales, conjuntamente con el sector privado, cumplan un papel cada vez más activo en el desarrollo de políticas productivas, orientadas a una mayor coordinación y planificación para crear y sostener ventajas competitivas de carácter dinámico.

Las políticas de desarrollo económico local suelen poseer varias características que las distinguen de otro tipo de políticas productivas, sobre todo de aquellas a nivel nacional. La primera, y quizás la más importante, es que se trata de políticas públicas centradas en el territorio como unidad de acción. Además de ello, requieren de una inversión importante en la generación de capacidades institucionales, que faciliten la participación y el diálogo con los distintos actores económicos y sociales, para garantizar la implementación en el mediano y largo plazo de los acuerdos alcanzados. Tal como se ha analizado en los capítulos 1 y 5, este tipo de institucionalidad, denominada blanda, es extremadamente relevante pues complementa instituciones más duras ancladas en reglas formales y en el funcionamiento del estado de derecho.

En la implementación de este tipo de perspectivas existe un mayor grado de coordinación vertical (entre instituciones locales, regionales, nacionales y supranacionales) y horizontal (actores privados y públicos). Esta complejidad le confiere a la gobernabilidad un carácter “multi-nivel” y “multi-agente”. El centro de este esfuerzo radica en la movilización de recursos asociados con una visión compartida de

largo plazo y que, en la práctica, son poseídos y gerenciados localmente (Rodríguez-Pose, 2009)<sup>1</sup>. Precisamente la gerencia de este proceso, caracterizado por la presencia de instituciones blandas, ha llegado a denominarse ‘desarrollo económico local’ (Rodríguez-Pose, 2009) aunque otros autores hablan de la construcción de entorno de negocios y competitividad regional. Independientemente de las diferencias entre estos conceptos y del hecho de que sus orígenes teóricos sean igualmente disímiles, todas estas ideas resaltan la importancia de la dimensión institucional en la creación de una plataforma público-privada para orientar la transformación productiva.

Resulta evidente que el desarrollo económico de una localidad está igualmente vinculado a sus dotaciones iniciales y a su atractivo de mercado, tal como fue analizado en los capítulos 1 y 2, respectivamente. Este atractivo, a su vez, está influido por el acceso a mercados, las inversiones en infraestructura física, la fortaleza de las instituciones formales y la inversión en capital humano. Sin embargo, la capacidad de una localidad de coordinarse para construir cierto dinamismo empresarial está atada a la consolidación de mecanismos —muchas veces informales— que permiten movilizar a los diversos agentes hacia consensos más amplios; es decir, adaptándose de una forma que no sea disruptiva a los cambios políticos y a las preferencias ciudadanas a los que pueda estar sometida la localidad.

¿Cómo surgen estas instituciones blandas sobre las cuales se ancla el desarrollo económico local? ¿Cómo identificar las grandes apuestas productivas dentro de un territorio? ¿Qué tipo de instituciones de apoyo deben impulsar las localidades para hacerse más atractivas para las inversiones? ¿Cómo fortalecer el conglomerado de empresas (*clusters*) para acelerar procesos de innovación y emprendimiento? Los gobiernos subnacionales suelen debatirse largamente en torno a estas preguntas. Y, como

<sup>1</sup> Artículo realizado para este reporte.

es de esperarse, el tipo de respuesta que cada unidad de gobierno le da a estas interrogantes puede variar significativamente. De ahí que una respuesta adecuada no sea exclusivamente qué hacer sino cómo hacer para que la implementación de la política pública sea efectiva. Como se verá más adelante, esa efectividad depende de la capacidad de la localidad de intercambiar información para identificar cuáles son las reformas institucionales necesarias, las inversiones sociales y en infraestructura física requeridas, las apuestas productivas pertinentes y los esfuerzos de innovación para fortalecer los *clusters* existentes. Por ello, el desarrollo local exige coordinación más que imposición de una visión que permita apalancar mejoras continuas sobre áreas previamente consensuadas.

### El desempeño competitivo de las regiones

Existen variaciones significativas en el desempeño económico y competitivo de las regiones hacia el interior de los países. En el capítulo 1, se encontró evidencia empírica de que no existe un proceso de convergencia en el nivel de ingreso entre las regiones en América Latina pero sí existe una mayor convergencia en la calidad de vida de sus localidades. Esta falta de convergencia en los niveles de ingreso quizás sugiere que los gobiernos subnacionales están en la capacidad de asumir un papel más preponderante en la promoción de temas productivos que permitan complementar las políticas nacionales para impulsar un mayor crecimiento.

Diversos estudios han encontrado (p.e., CEPAL, 2009) que los territorios con una mayor tasa de crecimiento son precisamente aquellos que han logrado una mejor inserción en la economía mundial mientras que aquellos que no lo han alcanzado muestran rezagos significativos y no siempre deseables. En una gran proporción, estas localidades basan su crecimiento en recursos naturales exportables, tanto renovables como no renovables, con algunas excepciones en el desarrollo de industrias livianas de manufactura (Brasil y México) o en la promoción de sectores de servicios financieros, comerciales y turísticos ubicados en áreas metropolitanas (CEPAL, 2009). En términos generales, pareciera entonces que aquellos territorios que han tenido una mejor capacidad de inserción, gracias a dotaciones iniciales demandadas globalmente, han logrado despegar en cuanto a su crecimiento.

Una situación similar se evidencia cuando se analizan los niveles de competitividad de las regiones (provincias, departamentos o estados) en ocho países latinoamericanos que poseen índices para capturar el desempeño competitivo de sus distintas unidades territoriales (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y la República Bolivariana de Venezuela). Estos índices tratan de evaluar y medir la competitividad regional entendida como la capacidad de las entidades subnacionales para proveer un ambiente que sustente mejoras continuas en la productividad de las empresas. De acuerdo con esta definición, el enfoque competitivo está centrado fundamentalmente en la empresa y en la contribución del entorno de negocios para incrementar la productividad de las firmas localizadas en un espacio geográfico determinado. Los fundamentos microeconómicos de la productividad descansan en dos áreas interrelacionadas. La primera es la sofisticación con la que compiten las compañías establecidas en un espacio geográfico; la segunda es la calidad del entorno para los negocios a nivel microeconómico (Porter, 2002). En América Latina, la mayoría de los índices que han intentado medir la competitividad a nivel regional se analizan considerando únicamente los aspectos relativos al entorno de negocios.

Los motores de la competitividad de las regiones varían según el estado de desarrollo en el que se encuentran (Porter, 2002). En este sentido, es posible identificar tres grupos de territorios. El primer grupo está conformado por espacios regionales menos avanzados, para los cuales las diferencias en competitividad están dadas, principalmente, por el costo de los factores; por ejemplo, el costo de la mano de obra y el acceso a los recursos naturales. El segundo grupo lo constituyen las regiones en proceso de transición, en el que los incrementos de competitividad se logran, básicamente, a través de una mayor eficiencia en la producción de bienes y servicios. Para este selecto grupo de territorios, la competitividad viene dada por la atracción de inversiones, tanto nacional como extranjera, pues esta permite al sector privado acceder a la tecnología y el capital requerido para aumentar masiva y rápidamente su eficiencia en la producción de bienes y servicios (Porter, 2002). En esta etapa, el componente institucional y, en particular, la calidad del sector público pasan a ocupar una posición relevante como mecanismo de diferenciación para la atracción de inversiones. En el tercer grupo de

regiones, mucho más avanzadas y que en América Latina suelen estar ubicadas en las zonas metropolitanas de gran tamaño, la competitividad está determinada por la capacidad de innovación, el acceso a capital humano y los avances tecnológicos.

Los índices regionales de competitividad, aunque diferentes en cuanto a los indicadores utilizados y los pesos otorgados a las distintas variables, suelen medir dimensiones similares moldeadas a partir de la metodología utilizada por el *World Economic Forum* (WEF) para estimar la competitividad a escala nacional. Estos instrumentos miden, aunque con diferentes ponderaciones, dimensiones vinculadas al tamaño del mercado, capital humano, infraestructura, calidad institucional, innovación y tecnología. Los resultados de las distintas metodologías utilizadas en cada país no son comparables entre sí aunque estas sí pueden ser ordenadas en función de la posición percentil para obtener una idea del posicionamiento espacial de las regiones más competitivas en todo el continente. Los mapas que se presentan en la Figura 6.1 muestran este posicionamiento espacial por niveles para los ocho países estudiados. Los resultados se reportan para la dimensión global así como en sus vertientes institucionales, y de innovación y tecnología (para ver los resultados por país ver Anexo B, p. 234).

Al analizar estos índices al interior de cada uno de los países, las regiones más competitivas suelen estar asociadas a territorios con un mayor ingreso per cápita. Probablemente, este mayor ingreso refleja, como se mencionó anteriormente, una mejor inserción de dichos territorios en la economía global. A su vez, las diferencias regionales en los ingresos al interior de los países también muestra una alta correlación con la calidad institucional. Otros estudios realizados a nivel departamental, en particular para el caso de Colombia, encuentran resultados similares en cuanto a la importancia de la variable institucional para explicar las variaciones entre los niveles y las tasas de crecimiento del ingreso per cápita (Olivera y Perry, 2009). En cambio, la asociación entre la dimensión de innovación y tecnología, y el ingreso de los territorios subnacionales es más débil aunque no del todo irrelevante. Esto quizás refleje que los sistemas de innovación y las inversiones en tecnología siguen estando altamente centralizados y, por lo tanto, en su mayoría, no responden aún a las realidades empresariales e institucionales de cada territorio

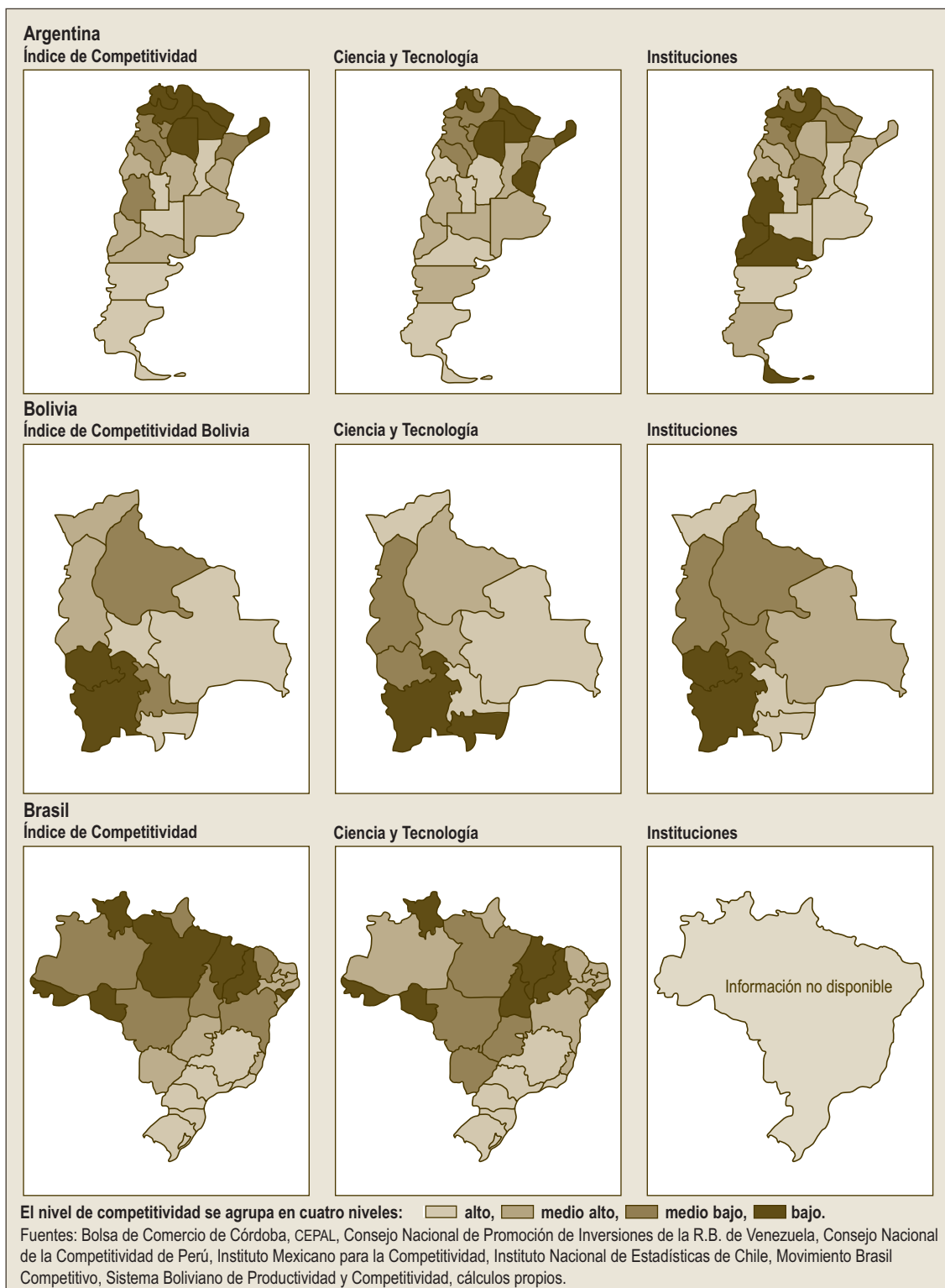
(OCDE, 2009). Otros estudios han evidenciado la importancia de otras dimensiones propias de la competitividad como el tamaño del mercado y la infraestructura para explicar el desempeño de una provincia o departamento (Bonet y Meisel, 1999).

La distribución del posicionamiento competitivo que surge a partir del nivel absoluto de los diversos índices no es suficiente para capturar el esfuerzo que realiza una región para hacerse más atractiva. La razón es que estos índices están midiendo niveles que suelen estar afectados por el ingreso per cápita, lo cual impide, a su vez, identificar el desempeño real que está realizando la entidad territorial. En particular, una región más rica (por razones ajenas a los esfuerzos realizados en temas institucionales, tecnológicos y de innovación; p.e., debido a la existencia de recursos naturales) podría invertir más en infraestructura, en educación y capacitación, entre otros. Esto haría que el nivel absoluto del índice sea elevado pero que no refleje del todo el esfuerzo realizado. Este problema es particularmente relevante para las jurisdicciones más pobres que pueden tener un desempeño superior al esperado (en función de su PIB) para lograr dinamizar su base productiva, aun en un contexto desfavorable; y lamentablemente esta ambición no está siendo reflejada por dichos índices. Aun cuando estas regiones enfrentan situaciones económicas y socialmente complejas, los gobiernos pueden orientar sus energías para diseñar programas efectivos de políticas con el fin de alcanzar mejoras productivas que les permitan elevar su competitividad muy por encima de las condiciones de ingreso o PIB que confrontan en el período actual.

¿Cómo resaltar, entonces, el desempeño de una entidad para que se torne más competitiva? Una forma de medir este esfuerzo es obteniendo la diferencia entre el índice observado y el índice estimado dado el nivel de ingreso per cápita. Este indicador es particularmente interesante porque logra reducir el sesgo del ingreso, que suele estar asociado a los diversos índices de competitividad, e identificar aquellas regiones que tienen un mejor o peor desempeño de lo esperado. Según estas estimaciones (ver Figura 6.2), realizadas tan solo para aquellos países de los que se cuenta con información estadística oficial del PIB para las diversas entidades, algunas localidades que, en un principio, no lucían altamente competitivas en función del nivel absoluto del índice de competitividad pasan a reportar un desempeño real significativo,

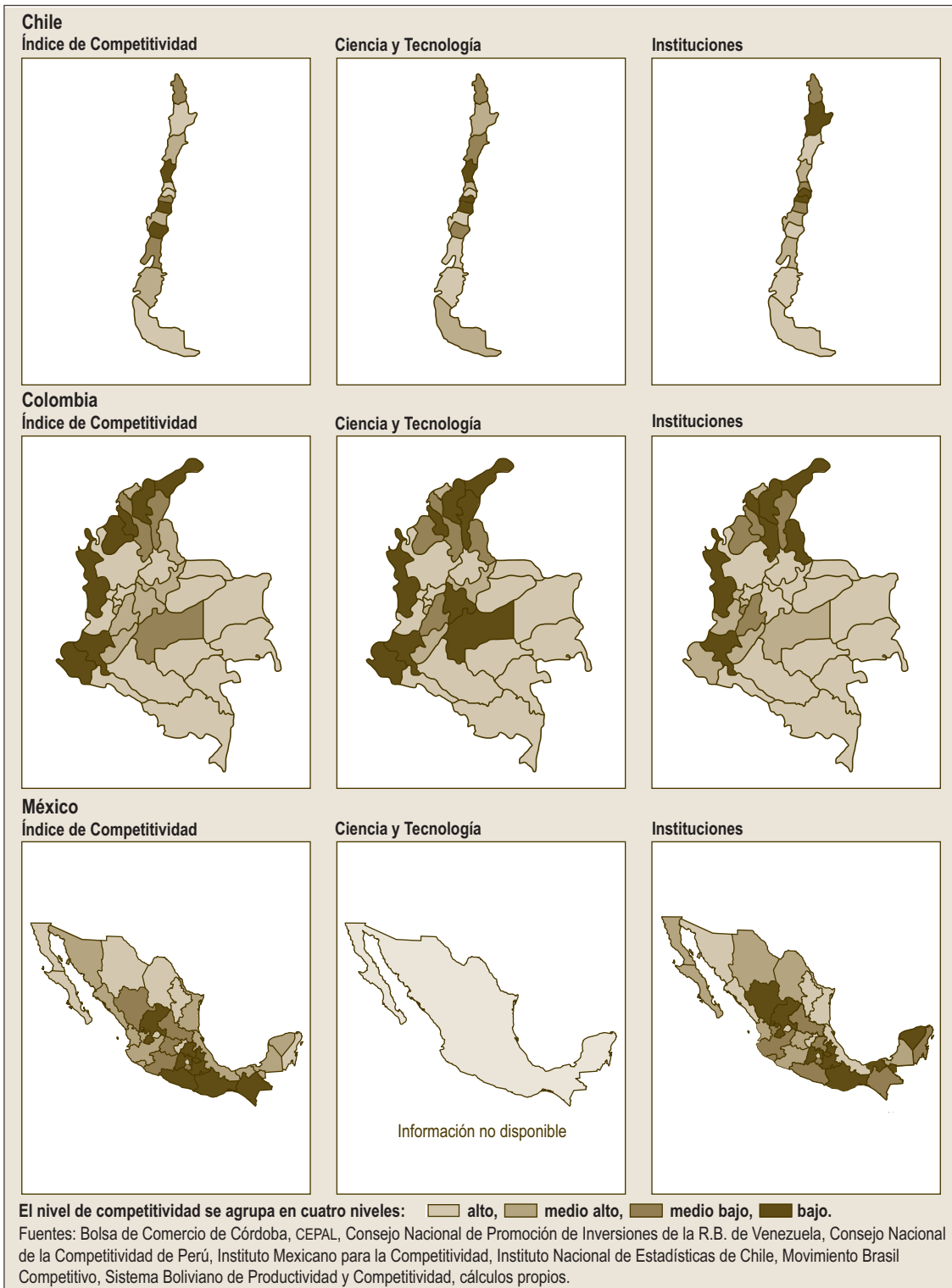


**Figura 6.1**  
Mapas de la competitividad de los estados de países seleccionados de América Latina



Continúa

Continuación

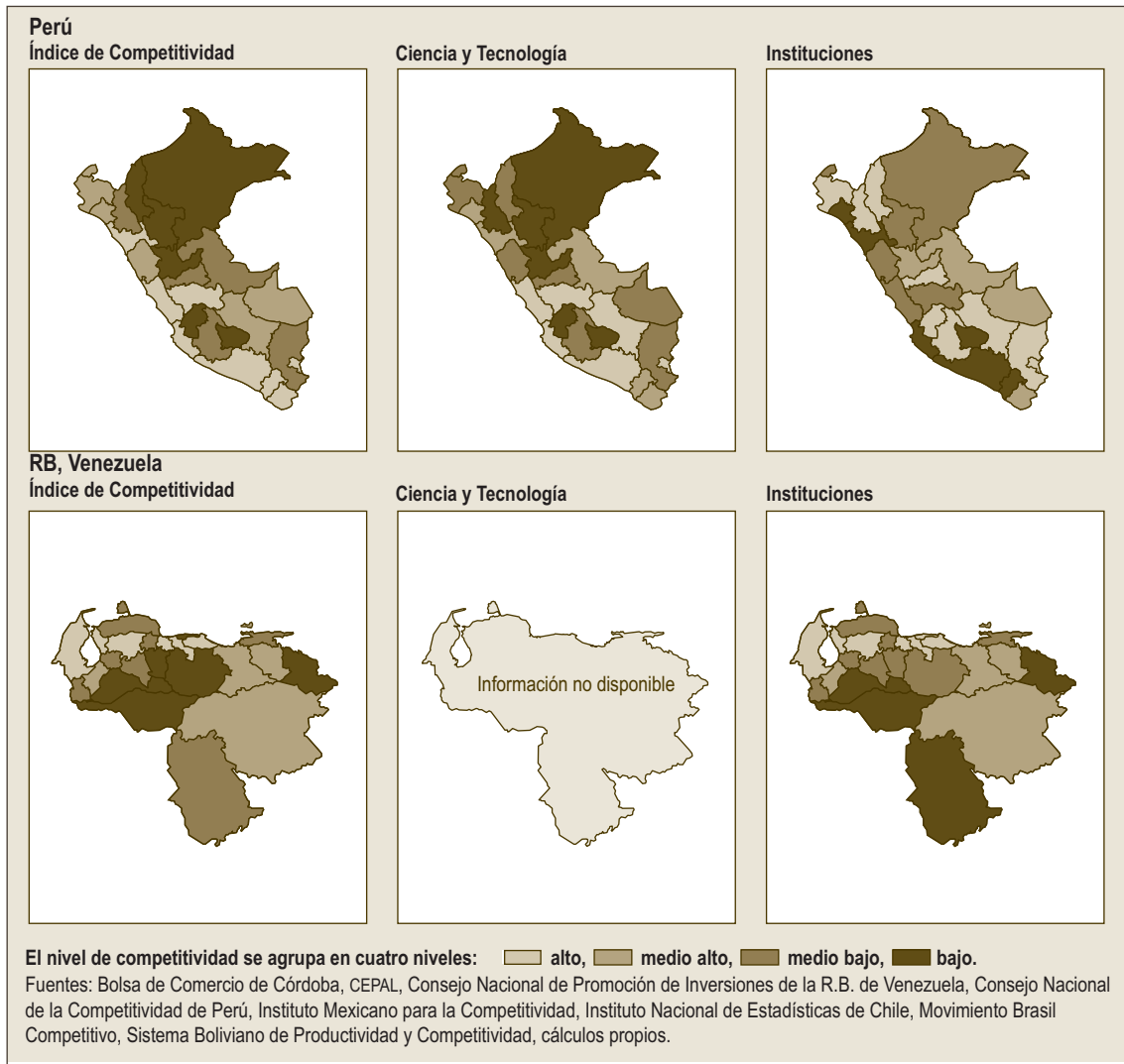


**Figura 6.1**  
Mapas de la competitividad de los estados de países seleccionados de América Latina

Continúa

Continuación

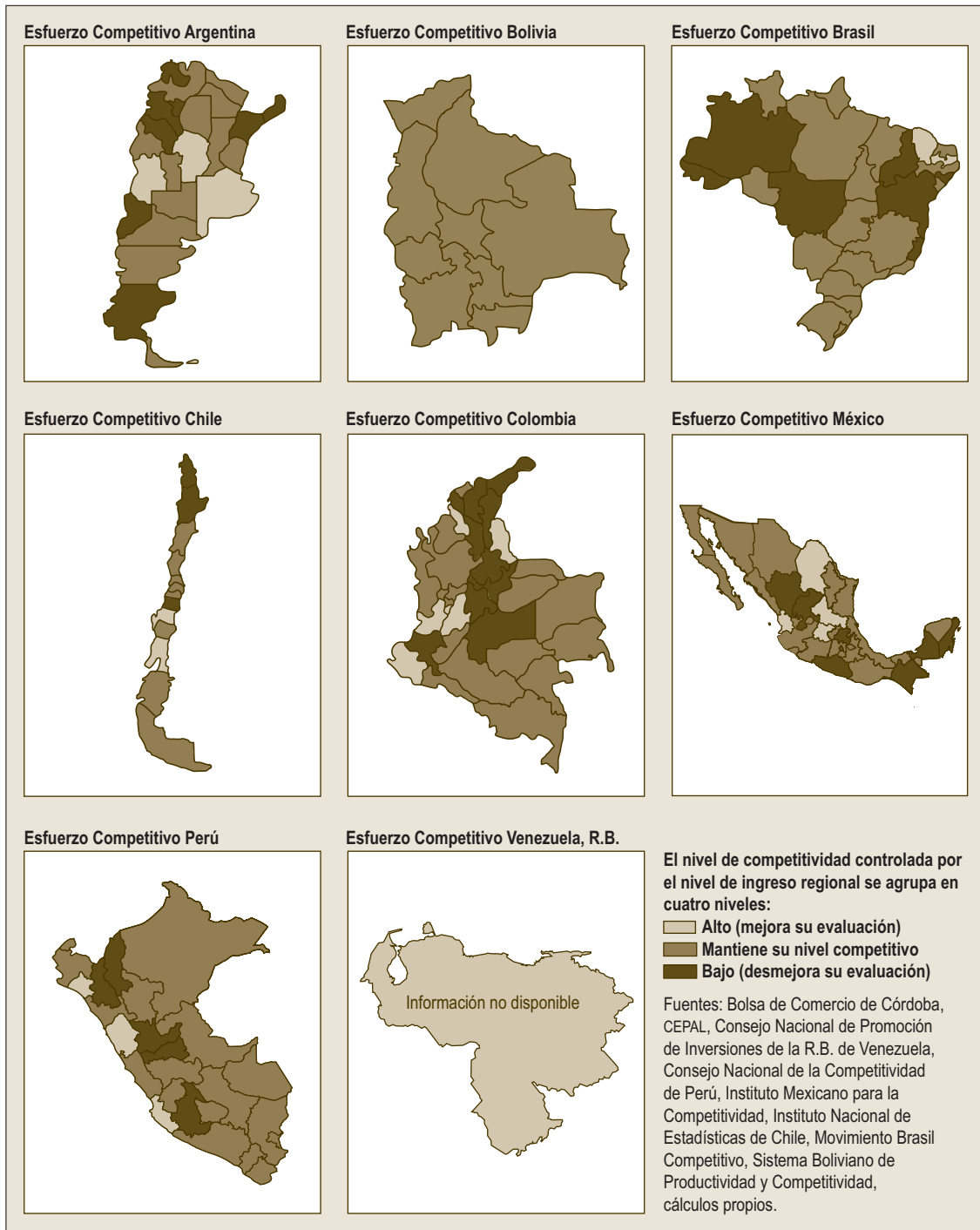
**Figura 6.1**  
Mapas de la competitividad de los estados de países seleccionados de América Latina



como es el caso de los siguientes territorios: Quindío (Colombia), Norte de Santander (Colombia), Ica (Perú), Biobío (Chile), Córdoba (Argentina), Provincia de Buenos Aires (Argentina), Paraíba (Brasil), Nayarit (México) y Guanajuato (México). En cambio, existen otras regiones que en ciertos niveles parecían altamente competitivas pero que medidas en función de su esfuerzo real pasan a tener un desempeño menos relevante. Estas son Valle (Colombia), Santander (Colombia), Coahuila (México), México DF (México), Distrito Federal (Brasil), La Rioja (Argentina) y Santa Cruz (Argentina).

De todas estas regiones, cinco de ellas (Quindío, Buenos Aires, Paraíba, Ica y Nayarit) se han reinventado debido a la actividad turística. Esta observación quizás sugiera alguna especificidad propia del turismo que facilite una mayor coordinación

público-privada precisamente porque esta actividad exige una serie de condiciones para poder elevar el atractivo de la localidad. Quindío, en Colombia, logró aprovechar las bellezas naturales y el valor histórico de la industria del café para impulsar una industria ecoturística en un contexto de precios bajos para el sector cafetalero. Diversos productores de café aprovecharon su infraestructura para adaptarla al turismo y diversificar así sus fuentes de ingresos. Esta transformación se logró gracias a una activa participación del sector público en la adecuación de servicios e inversión de la promoción turística de la ruta cafetera. A otra escala, Buenos Aires, luego de la crisis del corralito en Argentina a comienzos del milenio, comenzó a ser altamente atractiva para el turismo global apalancado fundamentalmente en la importancia de su *cluster* de entretenimiento, cultura y modas. Paraíba ha desa-



**Figura 6.2**  
Competitividad controlada por el nivel de ingreso regional

rollado una industria turística basada en la belleza de sus activos playeros que actualmente compite con localidades mucho más establecidas en Brasil como Bahía. Nayarit se ha consolidado como un centro turístico emergente en México y cuenta con un gran flujo de turistas internacionales. La localidad ha atraído elevados montos de inversión extranjera que ha impulsado al sector público a adecuar

servicios a una demanda turística creciente. Una de las principales características de Nayarit es el hecho de tener indicadores institucionales de alta calidad y bajos niveles de violencia, comparado con otros estados mexicanos, particularmente su vecino Sinaloa. Finalmente, Ica en Perú es un territorio prácticamente desértico que ha generado sinergias interesantes entre la industria turística y la producción de

pisco (un aguardiente a base de uvas) para incrementar su atractivo. El resultado en Ica ha sido un mayor dinamismo en ambas industrias.

De la totalidad de este selecto grupo de regiones con un alto esfuerzo competitivo, tan solo tres de ellas (Córdoba, Biobio y Norte de Santander) han estado enfocadas en el fortalecimiento o el desarrollo de nuevas industrias ligeras. El caso de Córdoba en Argentina es quizás el más interesante debido a su esfuerzo por introducir procesos de innovación alrededor de sus *clusters* de *software* –asociados a la instalación de diversos BPO (*Business Processing Offices*) en la provincia– y al fortalecimiento de Centros de Innovación Tecnológica para incorporar procesos y productos de biotecnología a la base agroindustrial existente. Biobio en Chile ha logrado desarrollar una base productiva bastante diversificada en los sectores pesquero, siderúrgico, forestal y textil con una fortaleza creciente en la calidad educativa y en su base de innovación. El Norte de Santander en Colombia es un caso interesante por cuanto es un departamento fronterizo con la República Bolivariana de Venezuela que se caracteriza por sus altos niveles de violencia y contrabando. El Norte de Santander estuvo enfocado tradicionalmente en sus fortalezas comerciales ancladas en la ciudad de Cúcuta que continúa movilizándolo un cúmulo significativo del comercio internacional con la República Bolivariana de Venezuela. A pesar de ello, la región ha venido fortaleciendo, con un sólido apoyo gubernamental, diversos *clusters* como el avícola, y los de chocolate y cuero. Todos estos sectores han mostrado un gran crecimiento exportador basado en las mejoras de sus procesos productivos.

Finalmente, es necesario resaltar que medir el desempeño real, controlando por el nivel de ingreso, quizás permita identificar más fácilmente los esfuerzos que hacen algunas regiones más pobres por impulsar mejoras productivas en ambientes extremadamente complejos. Un buen ejemplo de los dilemas que implica superar los niveles de ingreso existentes a través de una profundización del esfuerzo competitivo se ve reflejado en el caso de Jalisco. El estado de Jalisco en México tuvo que aumentar a finales de los noventa su esfuerzo para tratar de transitar de niveles de competitividad medio bajos a niveles medio altos en un contexto económico de desaceleración de sus industrias establecidas como consecuencia de los

procesos de apertura comercial. Resolver estos dilemas implicó un esfuerzo público y privado sostenido de trabajo con las PYMES como principal integrante del tejido empresarial. Para ello, el estado de Jalisco introdujo programas para competir en nichos de mayor valor, que están incorporando a las PYMES en el área agrícola, turística e incluso industrial (ver Recuadro 6.1).

Del mismo modo, existen situaciones en las que las entidades pueden quedar atrapadas viciosamente en estadios de bajo desempeño competitivo. La sociedad y el sector público local se mantienen estancados y poco motivados a introducir programas para revertir su situación económica e institucional y dinamizar el tejido empresarial. Estas situaciones suelen revelar territorios con actividades económicas de bajos niveles de productividad y con altos niveles de violencia y pobreza. Los gobiernos locales suelen establecer sus relaciones con los ciudadanos de una forma exclusivamente clientelar. Un buen cúmulo de regiones latinoamericanas posee precisamente estas características. En estas entidades, puede tener sentido que el gobierno central intente revertir esta tendencia por medio de intervenciones focalizadas en un sistema de alianzas con los gobiernos subnacionales, orientadas a mejorar el capital físico existente, introducir iniciativas de formación de capital humano e intentar germinar ciertas industrias potenciales.

En México, el ejemplo de Chiapas es quizás uno de los más elocuentes para ilustrar esta dinámica; tanto por las dificultades sociales que ha tenido que enfrentar –en particular el surgimiento de movimientos insurgentes como el zapatismo, así como por el impulso que el gobierno nacional y regional han tratado de imprimirle al estado. Chiapas es un territorio rural polarizado alrededor de un conflicto armado en el que se ha evidenciado la división norte-sur ocasionada por una mayor apertura comercial y de mercado. Chiapas posee uno de los niveles de pobreza y desigualdad de ingreso más altos de México, que facilita las condiciones para el surgimiento de grupos armados que operan con pocos controles dentro del estado y en la frontera con Guatemala. Después de un proceso de conflicto agudo entre las Fuerzas Armadas y estos grupos insurgentes, el gobierno nacional optó por iniciar, conjuntamente con la gobernación, un proceso masivo de inversión en carreteras que permitiese la

### Recuadro 6.1 Jalisco: renovación económica e inclusión de las PYMES en las cadenas productivas

El caso del estado de Jalisco es un ejemplo de cómo, mediante la aplicación de políticas de desarrollo integradas y sostenibles, fue posible revertir en poco tiempo la baja competitividad y la desaceleración económica que venían afectando a la economía local. La economía mexicana sufrió profundos cambios desde mediados de la década de los ochenta. Las políticas pasaron del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) a una apertura relativa de la economía, a través de su ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), a partir de 1985, hasta una política agresiva de negociaciones de acuerdos de libre comercio que comenzaron con el Tratado de Libre Comercio con Norteamérica (NAFTA), desde 1994.

En este contexto, el gobierno local electo en 1995, liderado por el gobernador Alberto Cárdenas Jiménez, tuvo como prioridad implementar un plan de desarrollo para lograr no solo la recuperación de la economía de Jalisco, sino también solventar los graves problemas que ocasionó la crisis de 1994-1995 (comúnmente conocida como Efecto Tequila). Esta visión se vio reflejada en el Plan Estatal de Desarrollo 2001-2007 y, más recientemente, en el Plan Estatal de Desarrollo 2030.

Aunque el gobierno regional lidera la estrategia, muchos de los principios de participación relacionados con el enfoque de desarrollo económico local han sido usados en el proceso de planificación estratégica. Uno de los principales objetivos de los gobiernos locales desde 1995 ha sido la democratización y mayor transparencia en la planificación, de manera que la consulta pública y la participación ciudadana se han vuelto esenciales para la continuidad del proceso. Por ejemplo, el Plan Estatal de Desarrollo 2030 considera diversas formas de participación, tales como mesas de trabajo y talleres en los que la industria, la sociedad civil y el gobierno local intercambian ideas. Asimismo promovió una mayor coordinación vertical a través del involucramiento del gobierno local en las diferentes etapas del proceso de planeación.

La nueva estrategia se basó en la identificación de sectores estratégicos que iban a permitir maximizar el potencial de desarrollo local del estado, particularmente la agroindustria y el turismo. Ello implicaba fortalecer un amplio rango de sectores locales, cuya competitividad había sido afectada por la apertura económica del país. Así, se definieron distintos planes, dirigidos a apuntalar aquellos sectores económicos con potencial previamente identificado para competir en un entorno cada vez más global e integrado. De esta manera, se buscó desarrollar ampliamente sectores tradicionales como la agricultura, mediante el fortalecimiento de las cadenas de producción y de sus vínculos con el sector industrial; procurando retener el mayor valor agregado posible dentro del estado. En el área de servicios, se decidió

impulsar el turismo a través de la promoción del turismo tradicional (principalmente en la zona de Puerto Vallarta) y no tradicional (turismo ecológico y rural).

Sin embargo, el principal centro de atención de la estrategia fue el sector industrial local, especialmente los subsectores con bajo nivel tecnológico e integrados por pequeñas y medianas empresas (PYMES). La estrategia contemplaba la aplicación de incentivos para los sectores relevantes, los cuales incluían la creación de instancias para la investigación y el desarrollo, apoyo financiero, planes de entrenamiento y asignación de recursos para la educación superior.

Además, se dio paso a la creación de una red institucional de apoyo a las pequeñas empresas, conformada por el gobierno estatal, algunos municipios, cámaras, centros tecnológicos y universidades. Gracias a esta alianza público-privada se implementó una amplia red de centros de investigación para impulsar la competitividad de las PYMES. Algunas de estas iniciativas fueron financiadas parcialmente por el sector privado. El objetivo de esta red consistía en ayudar a las PYMES locales a aceptar y asimilar los retos de la nueva economía, promoviendo la cultura empresarial y la adopción de tecnologías de información, y prestando además asesoría en temas como control de calidad, propiedad intelectual y acceso a la información, entre otros.

El pilar fundamental de esta estrategia, en especial para ampliar el apoyo al plan desarrollado, fue sin duda alguna el segmento de PYMES que constituye el grueso del parque industrial de Jalisco. Sin embargo, el gobierno local también buscó involucrar a las grandes firmas locales, interviniendo en aquellos sectores donde consideraban que era posible establecer sinergias y crear cadenas de producción entre estas empresas y las PYMES, con el fin de concentrar la producción en el estado. Jalisco ha hecho esfuerzos para sustituir las maquilas tradicionales (plantas de ensamble basadas en el uso intensivo del trabajo manual) por maquilas de segunda o tercera generación (que operan con niveles tecnológicos superiores y suelen sustituir recursos foráneos por recursos locales).

El estado de Jalisco ha demostrado que el diseño e implementación de políticas basadas en el potencial local pueden rendir frutos. Evidentemente, todos los cambios pudieran no atribuirse a la estrategia de desarrollo local, pero sin duda se trata de un proceso que ha contribuido a revertir el debilitamiento que durante casi dos décadas mostró la economía de Jalisco, paradójicamente, en un contexto local y regional altamente dinámico.

Fuente: Rodríguez-Pose (2009).

interconexión física del territorio y la construcción de un nuevo aeropuerto. Igualmente, se iniciaron programas sociales innovadores en telemedicina y educación a distancia para colegios de secundaria, así como una inversión sustancial en la reconstrucción de las escuelas y dispensarios médicos existentes. El Instituto Nacional de Arqueología de México comenzó a invertir en el rescate de monumentos y ciudades mayas esparcidas en todo el territorio con la finalidad de aumentar el atractivo de Chiapas como localidad turística. El Ministerio de Turismo y la gobernación implementaron programas para atraer inversiones hoteleras y facilitar las condiciones por medio de la construcción de hostales y posadas, restaurantes y cooperativas artesanales, para que la población pudiese insertarse productivamente. Si bien el saldo de la deuda social en Chiapas sigue siendo enorme, las condiciones económicas han comenzado a cambiar y el estado ha logrado un mayor dinamismo.

Ahora bien, ¿cómo se explican las diferencias de competitividad entre las regiones? ¿Por qué una región ha decidido ser más efectiva al esforzarse más que otra? Una explicación potencial es que las regiones con un mayor desempeño real competitivo han resuelto problemas de coordinación importantes entre el sector público y el privado y, por lo tanto, están realizando intervenciones concertadas que logran aumentar su desempeño en alguna o en las múltiples dimensiones que involucran a la competitividad. Muchas veces, el motor de este esfuerzo no es directamente observable porque involucra la intervención de una institucionalidad blanda que ha permitido, en primera instancia, incrementar los niveles de asociatividad entre ambas esferas. Por lo tanto, probablemente el hecho de que existe esta institucionalidad blanda facilita al sector público y al sector privado consensuar una visión y realizar intervenciones específicas muy bien focalizadas y eficaces lo que, a su vez, les ayuda a mejorar su desempeño. Esta racionalidad va más allá de la argumentación –más bien simple– que sostiene que las mejoras se dan porque se logró elevar alguna de las dimensiones competitivas en infraestructura, institucionalidad formal, capital humano, innovación y tecnología, entre otras. Por el contrario, quizás una explicación alternativa es que la institucionalidad blanda pasa a ser, entonces, una variable que interviene directamente en el proceso para determinar la efectividad en el cambio de dichos factores competitivos.

### Las esferas de política de los gobiernos subnacionales para impulsar el desarrollo productivo

Esta sección plantea el tipo de enfoque que tiene una estrategia de desarrollo impulsada desde lo local y, en especial resalta el papel que las autoridades subnacionales pueden ejercer en dicho proceso. En este sentido, se destacan acciones de política que pueden utilizar los gobiernos que están estructuradas alrededor de un esquema de tres esferas que cubren lo que algunos autores llaman el desarrollo del *hardware*, *software* y el *orgware* económicos (Vázquez Barquero, 1999).

Tal como se presentó en los capítulos 1 y 2, el *hardware* involucra políticas dirigidas al aumento del potencial de mercado local, como la provisión de infraestructura básica (p.e., el establecimiento de redes de transporte y de comunicaciones) y de infraestructura para el desarrollo de capital humano (p.e., educación, salud, establecimientos culturales, entre otros). Los gobiernos locales y regionales pueden ejercer un papel protagónico en la adecuación de aquellos factores competitivos que inciden directamente en la acumulación de capital físico y humano. Estas inversiones no están enfrentadas, sino que muchas veces son complementadas por los gobiernos nacionales.

Por su parte, el *software* se refiere al diseño e implementación de estrategias y planes integrales de desarrollo local que contemplan también aspectos que afectan la calidad de vida de las comunidades (p.e., en la provisión de bienes y servicios públicos). La importancia de la calidad de vida y del planeamiento estratégico se estudiará con mayor detalle en los capítulos 7 y 8. En este proceso de diseño e implementación de estrategias de desarrollo a nivel local, por lo general los distintos grupos de interés y organizaciones locales –comúnmente asistidos por expertos externos– definen focos de intervención que permiten explotar el potencial detectado previamente a partir de un diagnóstico de sus ventajas comparativas y de los cuellos de botella existentes. Esta perspectiva debe tener carácter integral y balanceado de modo que cualquier esfuerzo realizado, por ejemplo, para atraer inversión, sea igualado por medidas similares que contribuyan a mejorar el tejido económico local, la infraestructura y la oferta de mano de obra



local. En otras palabras, para que este esfuerzo sea efectivo deben estar involucrados sistemáticamente los actores políticos, económicos y sociales que actúan dentro del territorio. Las políticas públicas que suelen implementar los gobiernos subnacionales están, por lo tanto, basadas en la selección consensuada de líneas estratégicas de trabajo, entre ellas, mejora del clima de inversión, políticas de promoción, políticas de incentivos, entre otras.

Por último, por *orgware* se entiende la capacidad institucional y organizacional para diseñar, implementar y monitorear toda la estrategia o la intervención focal seleccionada. Este componente destaca la relevancia de los aspectos institucionales para mejorar las condiciones productivas de una localidad y resalta la importancia de algunos problemas de gobernabilidad. Este reto implica ir más allá de la mera coordinación vertical y horizontal entre diferentes niveles de gobierno: involucra reciprocidad y transparencia. De esta manera, se facilita el empoderamiento de la población, y se logra que los individuos y comunidades se hagan cargo de su propio futuro. Como se mencionó en el capítulo 5, esta mayor participación requiere ir más allá de la celebración de elecciones locales. Este proceso promueve el fortalecimiento de la sociedad civil y de las instituciones académicas así como de la formación de redes y asociaciones; estructuras que resultan fundamentales para el progreso económico y social.

Por otro lado, es necesario mencionar que no existe un criterio específico para definir la escala territorial de estas transformaciones productivas. La adaptabilidad es vital pues implica que la dimensión geográfica y el tamaño de población ideales para implementar iniciativas de esta índole varían dependiendo del contexto local. Más aun, el tamaño de la localidad no solo influye en el potencial económico de la región, sino también en la facilidad para la coordinación entre los agentes involucrados, determinando así la existencia de un *trade-off* (disyuntiva) entre ambos elementos (Glaeser *et al.*, 2002).

La implementación de estrategias de desarrollo en un territorio reducido tiene por lo menos tres ventajas. En primer lugar, los grupos locales de interés conocen de cerca su realidad, esto es, tienen amplia

información acerca de sus problemas, necesidades y fortalezas. En segundo lugar, el número de actores y los grupos de interés involucrados suele ser pequeño, lo cual facilita la toma de decisiones en cuanto a los cursos de acción que deben seguirse. La supervisión de las iniciativas implementadas será menos complicada cuanto más pequeño sea el territorio. En contraposición, al trabajar con áreas extensas, la implementación puede llevarse a cabo de manera más eficiente, dada la posibilidad de aprovechar las economías de escala disponibles. Finalmente, las grandes localidades suelen ser más influyentes a la hora de ejercer presión sobre el gobierno central. Además, las entidades suelen estar mejor preparadas para enfrentar la competencia internacional. Lo más importante de este planteamiento es que, independientemente de la escala de acción ideal, los actores locales tienen un papel primordial en sus propias estrategias de desarrollo, ya sea que estas se implementen en un ámbito más pequeño o en uno que implique –por consideraciones de escala– un mayor nivel de cooperación entre comunidades vecinas<sup>2</sup>.

Es necesario destacar que el desarrollo económico local no puede describirse como el resultado de etapas o fases cronológicas claramente identificables. Es común observar que las entidades suelen iniciar estos procesos en puntos focalizados (promoción de inversiones, promoción de *clusters*, reducción de barreras administrativas, entre otros) y a partir de allí, comienza a surgir un proceso de aprendizaje que permite escalar este esfuerzo. En estos procesos, las instituciones de apoyo –como las universidades, asociaciones y otras organizaciones sin fines de lucro– suelen proveer conocimiento especializado, parte fundamental en la selección y ejecución de dichas intervenciones. En la medida en que estas focalizaciones van teniendo éxito –y que vaya emergiendo una visión de más largo aliento, este tipo de iniciativas comienza a institucionalizarse más formalmente.

En la siguiente sección, se presentarán ejemplos de la importancia y la interacción entre el *software* y el *orgware* en el diseño de estrategias de desarrollo económico local que se evidencian en iniciativas vinculadas con la reducción de barreras administrativas, en el fortalecimiento de los *clusters* productivos y en la promoción de inversiones a nivel local.

2 Estas consideraciones son parecidas a las presentadas en el capítulo 5 sobre los *trade-off* que se presentan en la definición de la escala adecuada de provisión de algunos servicios públicos.

### **Disminución de barreras administrativas a la inversión**

La promoción de reformas institucionales para mejorar el clima de inversión a nivel local, a través de cambios que incrementen la calidad del marco regulador provisto por el sector público para la actividad privada, redundan en una mejora del atractivo de una región para las nuevas inversiones. Los gobiernos subnacionales han tomado como bandera estimular mejoras en la calidad del funcionamiento de las instituciones, y han convertido este objetivo en uno de los elementos diferenciadores y, por lo tanto, en una ventaja competitiva, con respecto a otras entidades (Labrador y Penfold, 2005). Una manera de alcanzar este objetivo es simplificando los trámites administrativos (a la entrada, la localización y el funcionamiento) tanto para las inversiones como para la operación de las empresas en marcha.

Bien es sabido que la presencia de una plataforma institucional de baja calidad, caracterizada en parte por las altas barreras administrativas, tiene un impacto determinante en el crecimiento económico toda vez que afecta desproporcionadamente a la pequeña y mediana empresa. Probablemente, las grandes empresas están en una posición financiera más holgada para internalizar más rápidamente los costos transaccionales que pueden generar las barreras administrativas. Sin embargo, para la pequeña y mediana empresa algunos de estos costos alcanzan niveles tan altos que no pueden ser internalizados y, cuando lo son, su competitividad se ve seriamente afectada. Elevadas barreras administrativas, como lo ha demostrado Hernando de Soto (1990; 2003) para el caso peruano, pueden ser el factor que condiciona a las pequeñas y micro empresas a optar racionalmente por convertirse en empresas informales. Estudios similares realizados en otros países latinoamericanos, como por ejemplo en la República Bolivariana de Venezuela, han estimado que algunas barreras, sobre todo en el área tributaria, laboral y aduanal, pueden ser tan altas que ocasionan que la pequeña y la mediana empresa pierdan su dinamismo (Penfold, 2002). Estos costos son particularmente altos no solo a nivel nacional sino también a nivel local en lo que respecta a permisos de construcción, localización y apertura de empresas.

La implantación de un programa de esta naturaleza requiere que el sector público y el privado compar-

tan el objetivo de mejorar los procesos administrativos con la finalidad de incrementar el atractivo de la localidad para los inversionistas. Igualmente, ambos sectores deben estar dispuestos a cooperar técnicamente para compartir información y discutir tanto el diagnóstico como la conveniencia de las soluciones propuestas (ver Recuadro 6.3). Cabe resaltar que, las reformas son imposibles de ejecutar sin que el gobierno local sea el principal promotor; en efecto, sin el apoyo de los más altos funcionarios del gobierno subnacional (alcalde o gobernador), e incluso nacional (ministros), es difícil que las agencias públicas por sí mismas encuentren incentivos para impulsar estas reformas. De ahí que sea necesario un liderazgo claro y sostenido para coordinar este esfuerzo; pero aun en caso de que exista este liderazgo por parte del sector público, resulta difícil imaginar cambios significativos que mejoren los procedimientos administrativos que afectan directamente su desempeño sin la participación del sector privado. Con frecuencia al sector privado le causa poca ilusión trabajar con el gobierno, pues las iniciativas suelen ser abandonadas recurrentemente. Para poder participar, el sector privado requiere que los funcionarios se involucren activamente y de forma creíble en la resolución del problema. En algunas ocasiones, se observan casos en los cuales el sector privado o el sector público inician una reforma a parte de un estudio que demuestre la dimensión y alcance del problema. Sin embargo, puede ocurrir que una vez culminado el estudio uno de los sectores abandone la iniciativa porque no se comparte el mismo objetivo.

Asimismo, suele suceder que, aun cuando ambos sectores comparten el objetivo de hacer más eficientes y rápidos los procesos administrativos para los inversionistas, el debilitamiento de las relaciones a causa de problemas de inestabilidad política o conflictos relacionados con problemas sociales los conduce a abandonar las iniciativas emprendidas. Las recomendaciones son acogidas con entusiasmo pero no siempre son implementadas por falta de cooperación técnica entre los actores. Por ello, estas reformas requieren alianzas entre los promotores y futuros ganadores del cambio institucional para garantizar así la sustentabilidad de la reforma en el tiempo, debido a que de esta forma se convierten en sus dolientes más cercanos. Esta dinámica permite que los funcionarios y representantes electos reciban una retroalimentación por

parte de los empresarios sobre los éxitos y las debilidades del programa; por si fuera poco, el sector empresarial puede ser una fuente de innovación en la creación de soluciones eficientes y novedosas a los problemas identificados. Para ello, es imprescindible que todos los sectores e intereses económicos estén representados (importadores, exportadores así como la micro, pequeña, mediana y gran empresa) para asegurar que la reforma no esté sesgada hacia un grupo o interés específico.

Un buen caso para ilustrar la interacción entre el *software* y *orgware* en materia de barreras administrativas a la inversión es el programa de Tramifácil en Perú. El gobierno nacional, en coordinación con diversas alcaldías y regiones, inició un programa de amplio alcance para introducir reformas institucionales focalizadas exclusivamente en el tema de remoción de barreras administrativas para la creación de empresas. Para ello se instauró una Mesa Nacional de Simplificación de Trámites (Intermesa) en la que participan más de 23 actores públicos y privados con el objetivo de concentrar los recursos técnicos y la coordinación necesaria para ejecutar este tipo de programas en diversos municipios y regiones. Desde hace varias décadas, Perú posee uno de los más altos niveles de informalidad de América Latina ocasionados precisamente por la presencia de altas barreras para el registro y operación de empresas. En Lima, 27,2% de las grandes y medianas empresas reportan enfrentar costos elevados asociados específicamente a obstáculos como la obtención de licencias y permisos; las pequeñas y micro empresas reportan una tasa más elevada de 30,2% y 37,6%, respectivamente. En Arequipa, las cifras son similares, con un 21,2% y 31,2% de las pequeñas y micro empresas, respectivamente, lo que resalta la gravedad de este tipo de problema (Proinversión, 2006).

A través de la creación de Tramifácil se evitó la duplicidad de agendas, se estandarizaron metodologías a través de la documentación de un manual único, se aprendió de experiencias exitosas creadas a partir de municipalidades modelo, se extendió la formación de capacidades y la asistencia técnica a las municipalidades, formando expertos y capaci-

tando a funcionarios, y se formularon propuestas normativas que fueron elevadas y aprobadas por el Ejecutivo y luego por el Congreso de la República (Tramifácil, 2009). Esta experiencia permitió, en un período de tiempo relativamente corto, optimizar el direccionamiento, el uso de capacidades humanas y recursos disponibles a favor de la reforma. Tramifácil mantuvo su focalización en mejorar los procesos para el otorgamiento de las licencias de funcionamiento en las municipalidades, por ser esta la principal barrera burocrática para la apertura de negocios. Este programa logró ser implementado exitosamente en más de 42 municipalidades ubicadas en 12 regiones del país. El programa permitió incrementar en alrededor de 600% la formalización de negocios durante el año 2007-2008 (Tramifácil, 2009).

### Promoción de *clusters* productivos

Un elemento fundamental para acelerar el desarrollo local es el fortalecimiento de industrias existentes y la creación de nuevos negocios como medio efectivo para fomentar la actividad económica, donde el emprendimiento y la base de innovación con los que cuenta la entidad constituyan activos con alto potencial para contribuir al crecimiento económico y a la creación de empleo. De hecho, los empresarios pueden identificar oportunidades y moverse hacia actividades con altos rendimientos a través del establecimiento de nuevos y más eficientes negocios basados en una mayor interconexión entre las industrias y las empresas localizadas en un mismo ámbito geográfico<sup>3</sup>. Tal como se explicó anteriormente, la interacción entre las esferas de *orgware* y *software* del conjunto de actores puede ser importante para inducir el cambio hacia una dirección u otra.

La utilización de la teoría de *clusters* intenta precisamente inducir mejoras en los niveles de productividad a través de una mayor interacción entre las empresas y las industrias localizadas en un mismo espacio territorial para promover procesos de innovación. La teoría de *clusters* parte del supuesto de que la aglomeración empresarial puede inducir altas tasas de innovación dado que la cercanía de las empresas reduce las curvas de aprendizaje a través de efectos derrame —e incluso genera

3 Inclusive en aquellas regiones con poca abundancia de capital, donde los negocios tengan objetivos mayormente económico-sociales, pueden establecerse estructuras de propiedad distintas que permitan ejercer control local, retener los excedentes y orientar los negocios hacia los empleados y hacia la satisfacción de las necesidades locales. Tal es el caso de las cooperativas y empresas de propiedad colectiva.

economías de escala necesarias para reducir costos de ciertas actividades que las empresas probablemente no pueden asumir individualmente (CAF, 2006). Los *clusters* también pueden ser vehículos interesantes para crear instituciones de apoyo orientadas a incrementar las tasas de innovación a través de esfuerzos de capacitación e inversión en investigación y desarrollo que necesitan las empresas que participan en la aglomeración (Porter, 1990).

Los gobiernos locales suelen ser un actor clave para que la industria logre resolver problemas de coordinación comúnmente ocasionados por la alta rivalidad que existe entre las empresas individuales y también en la creación de las instituciones de apoyo (centros tecnológicos de innovación, centros de entrenamiento, centros de promoción de inversiones, zonas de exportación, entre otros) que puedan estar requiriendo el *cluster* para incrementar su productividad. En este sentido, los gobiernos locales suelen seleccionar un conjunto de aglomeraciones existentes o potenciales y trabajar en su desarrollo y promoción. Sin embargo, el éxito de este tipo de intervenciones también depende de factores estrictamente empresariales que escapan de la voluntad del sector público.

De ahí que para elevar la productividad de las empresas que participan en un *cluster* sea vital que, como condición inicial, las diversas firmas tengan un nivel de asociatividad mínima en la localidad. Esto suele reflejarse en la presencia de asociaciones o gremios relativamente consolidados que están proveyendo servicios complejos, que van más allá de los ejercicios de cabildeo gubernamental, a las empresas miembros. Frecuentemente, estos actores dinamizan, junto con el gobierno local, la evolución del *cluster*. La localidad también debe contar con instituciones de apoyo públicas o privadas (universidades, agencias regulatorias, centros tecnológicos o de entrenamiento) especializadas en las actividades del *cluster*. Estas instituciones de apoyo proveen los mecanismos por medio de los cuales las empresas promueven mejoras continuas de productividad (Porter y Emmons, 2003) y suelen ser ejes centrales en los procesos de investigación y desarrollo, en la obtención de licencias colectivas e individuales, en la promoción de marcas colectivas y denominaciones de origen, en el entrenamiento de personal y en la promoción de los productos en los mercados globales.

El Recuadro 6.2 describe el proceso de desarrollo del *cluster* de vinos en la provincia de Mendoza en Argentina. El caso mendocino muestra la importancia del factor asociativo para el fortalecimiento de instituciones de apoyo público y privado que permitieron mejorar exponencialmente los procesos de innovación y calidad de los vinos; ello, a su vez, logró aumentar el potencial exportador de la región gracias a un activo esfuerzo de promoción internacional. El *cluster* de vinos en Mendoza estuvo caracterizado por la presencia de interacciones recurrentes, profundas e intensas entre una gran diversidad de actores especializados –públicos y privados, nacionales y subnacionales– que facilitó el proceso de innovación de las empresas. Los beneficiarios de este esfuerzo sostenido fueron, en su mayoría, empresas vinícolas de mediano y pequeño tamaño que lograron impulsar un crecimiento dinámico de sus ventas.

### **Promoción de inversiones**

Las compañías privadas, en su esfuerzo por diversificar la inversión a nivel global, pueden demandar información especializada que no siempre está disponible por parte de los gobiernos nacionales. Este simple hecho puede justificar que tanto regiones como ciudades impulsen actividades de difusión de información así como esfuerzos focalizados de atracción de inversiones. Frecuentemente, estos esfuerzos involucran recopilación de información estadística y económica de la localidad, definición concertada de sectores con alto atractivo para las inversiones, construcción de una identidad o marca de la localidad y provisión de servicios de acompañamiento (*after care*) a los inversionistas que decidan localizarse en la entidad. La creación de agencias de promoción de inversiones a nivel local ha sido una práctica ampliamente utilizada en Europa, particularmente en países como Inglaterra, España y Dinamarca. En Asia, países como China han impulsado este tipo de agencias como un instrumento importante en la creación de zonas regionales de inversión altamente diferenciadas.

En América Latina, el país con mayor desarrollo en este tipo de agencias de promoción de inversiones es Colombia. En una medición reciente, Invest Bogotá fue evaluada con una mejor calificación que su contraparte nacional; más aun, fue ubicada en este mismo estudio en el puesto 16 entre las mejo-

### Recuadro 6.2 El *cluster* de vinos en Mendoza

Históricamente, Argentina ha sido uno de los mayores productores de vinos en América Latina pero solo recientemente ha tenido una actividad exportadora significativa. La región de Mendoza, uno de los principales territorios productores de vino de este país, también vivió un proceso similar. Durante la década de los ochenta, la industria estuvo fuertemente regulada y contaba con unos pocos productores de vino de mesa de bajo nivel, orientados fundamentalmente hacia el mercado interno. Sin embargo, hacia comienzos de la década de los noventa, Argentina logró posicionarse en el mercado de exportación con cerca del 1,5% del consumo total. En los últimos años, la exportación de vinos ha crecido, en promedio, más de un 23% interanual. Del total de exportación, casi el 85% representa vinos de alta calidad, muchos de ellos provenientes de Mendoza. En efecto, la región aporta cerca del 90% del valor y el volumen de exportación de Argentina.

Este cambio no ha estado anclado en ventajas competitivas basadas en costos sino en un proceso empresarial orientado a la innovación de productos y control de calidad. Según revistas especializadas como *Wine Spectator* y *Wine Enthusiast*, los vinos de Mendoza son comparables a los mejores vinos chilenos y muestran una base muy amplia de variedad y calidad de productos. Ciertamente, la región se vio muy favorecida con el proceso de apertura comercial de la década de los noventa y logró atraer inversión extranjera significativa. Esta inversión permitió, junto con un grupo reducido de productores locales, liderar un proceso de difusión tecnológica que elevó la calidad del recurso humano, reorganizó los procesos de producción y mantenimiento, e introdujo técnicas de embotellamiento alineadas con los estándares internacionales. Empresas internacionales como Chandon de Francia junto con firmas locales como Catena, Trapiche y Arizu se destacaron por introducir muchas de estas transformaciones.

Actualmente, la región de Mendoza cuenta con más de 90 productores, muchos de ellos de mediano y pequeño tamaño, y cerca de 65 proveedores de insumos básicos para la industria. Este espacio geográfico cuenta con más de 100 microclimas que pueden producir por encima de 12 distintos tipos de cepas de alta calidad. Otras regiones con condiciones similares a Mendoza, como la provincia de San Juan, no han logrado despegar la industria de la misma manera, aunque han venido mostrando un

dinamismo interesante. Una de las razones que explica este desempeño fue el esfuerzo concertado del gobierno regional y del sector privado de fortalecer continuamente el *cluster* de vinos de Mendoza. Esto se realizó a través de la creación de un marco regulatorio que promoviera el sector así como de la creación de instituciones de apoyo especializado, muchas de ellas público-privadas, en las que participan el gobierno nacional, regional y el sector privado. Delimitar el territorio de Mendoza en zonas diferenciadas por el clima y calidad de los suelos fue una de las regulaciones más interesantes; esto permitió trabajar en procesos de innovación estrictamente vinculados a estas condiciones.

El sector privado promovió la creación de grupos empresariales de aprendizaje (CREA) conformados por ocho a diez firmas que se reunían con cierta regularidad para compartir conocimiento tácito del negocio y ayudarse mutuamente a resolver problemas comunes. Estos mismos grupos comenzaron a organizarse también en comités de evaluación y control de calidad. En 1990, dichos grupos escalaron el esfuerzo gracias al apoyo de tres instituciones de apoyo —a saber, la Asociación de Enólogos, el Centro de Bodegueros y la Facultad de Enología Don Bosco— que crearon una gran feria internacional anual llamada Evico. También se crearon otros eventos para promover la calidad de los productos, como Codevin.

De igual modo, el gobierno provincial centró sus esfuerzos en crear programas de créditos tanto para el capital de trabajo como de inversión de empresas de mediano y pequeño tamaño. Para ayudarlas aun más, el gobierno provincial fomentó la creación de cooperativas, organizadas a través de Fecovita, para inducir procesos de entrenamiento, capacitación técnica y certificaciones. Adicionalmente, el gobierno nacional focalizó sus esfuerzos de innovación agrícola en la creación de centros especializados regionales con un foco importante de intervención en el *cluster* de vinos de la provincia de Mendoza. La gobernación de Mendoza también creó instituciones similares. A mediados de la década de los noventa, el gobierno inició ProMendoza para promover directamente la exportación de los vinos en los mercados internacionales.

Fuente: McDermott (2006).

res agencias de inversión del mundo (Banco Mundial, 2009a). Según este reporte, este tipo de agencias locales tienden a tener una atención mucho más personalizada y directa a los inversionistas que sus pares nacionales. Invest Bogotá surgió precisamente de un trabajo colaborativo entre el sector público y el sector privado (la

cámara de comercio de Bogotá y la alcaldía) que, basada en un estudio de la gobernación de Cundinamarca, recomendaba la adopción de este tipo de estrategia. La agencia, con el apoyo del Banco Mundial, se creó bajo una figura jurídica de una organización sin fines de lucro que garantizaba una gobernanza público-privada, de carácter indepen-

### Recuadro 6.3 La confianza hacia el sector privado en las ciudades latinoamericanas

Uno de los principales argumentos del presente capítulo es que la gerencia del proceso de desarrollo económico local es uno de los elementos que diferencia el progreso entre distintas unidades territoriales. En la encuesta realizada por la CAF en 23 ciudades de América del Sur, se intentó medir los niveles de confianza de los ciudadanos hacia el sector privado como un factor diferenciador del ambiente de negocios. La

encuesta trató de medir esta confianza de una forma subjetiva a través de la percepción de los individuos sobre la función del sector privado en la solución de los problemas de sus comunidades. Para ello, respondieron a la siguiente pregunta (en una escala de valores del uno al diez): “¿qué tan comprometido percibe Ud. que está el sector privado en la resolución de los principales problemas de su ciudad?”

#### Cuadro 1 Resultados de la encuesta sobre confianza hacia el sector privado como fuente de solución a problemas públicos <sup>a/</sup>

Ciudad	Confianza en el sector privado	Percentil
Rafaela	5,92	100,0
Salto	5,27	95,4
Caracas	5,26	90,9
Medellín	5,09	86,3
Guayaquil	4,88	81,8
Montevideo	4,86	77,2
Manta	4,74	72,7
Barranquilla	4,59	68,1
Río de Janeiro	4,37	63,6
Bogotá	4,35	59,0
Santa Cruz	4,30	54,5
Cochabamba	4,27	50,0
Sao Paulo	4,13	45,4
Quito	4,12	40,9
Arequipa	4,04	36,3
Nueva Iguazú	4,02	31,8
Maracaibo	4,02	27,2
Piura	3,89	22,7
La Paz	3,89	18,1
Lima	3,57	13,6
Córdoba	3,53	9,0
San Cristóbal	3,41	4,5
Buenos Aires	3,36	0,0

<sup>a/</sup> El rango de valoración se sitúa entre uno y diez, siendo uno la menos favorable. La escala de colores agrupa en cuatro niveles la confianza en el sector privado en las ciudades presentadas:

□ alto, ■ medio alto, ■ medio bajo, ■ bajo.

Fuente: CAF (2009b).

El cuadro muestra los resultados por ciudad recogidos en la encuesta realizada. Las ciudades se distribuyen en cuatro categorías (alto, medio alto, medio bajo y bajo), referida cada una de ellas al nivel de confianza hacia el sector privado. En primer lugar, hay que destacar que, en términos absolutos, todas las ciudades latinoamericanas están distanciadas de un valor alto (cerca de diez en la escala) de tener percepciones favorables sobre el sector privado en su contribución a la solución de los problemas públicos.

Sin embargo, en términos relativos, los resultados muestran unas comparaciones interesantes a nivel latinoamericano e incluso al interior de los mismos países. La ciudad de Rafaela, en Argentina, posee el nivel más alto de confianza en la región en el sector privado para la solución de problemas locales según la percepción de sus ciudadanos, con 5,92. Las ciudades de Salto (Uruguay), Caracas (República Bolivariana de Venezuela), Medellín (Colombia), Guayaquil (Ecuador) y Montevideo (Uruguay) también poseen un nivel alto de confi-

Continúa



## Continuación

## Recuadro 6.3 La confianza hacia el sector privado en las ciudades latinoamericanas

anza en el sector privado. En el nivel medio alto, se encuentran las ciudades de Manta (Ecuador), Barranquilla (Colombia), Río de Janeiro (Brasil), Bogotá (Colombia), Santa Cruz (Bolivia) y Cochabamba (Bolivia). En el nivel medio bajo de confianza en el sector privado, se ubican las ciudades de Sao Paulo (Brasil), Quito (Ecuador), Arequipa (Perú), Nueva Iguaçu (Brasil) y Maracaibo (República Bolivariana de Venezuela). Finalmente, las ciudades de Piura (Perú), La Paz (Bolivia), Lima (Perú), Córdoba (Argentina), San Cristóbal (República Bolivariana de Venezuela) y Buenos Aires (Argentina) son aquellas en las que el sector privado tiene el menor nivel de confianza, según la percepción ciudadana.

Es interesante observar el hecho de que ciudades como Rafaela (Argentina) y Medellín (Colombia) se encuentren en el nivel alto de confianza en el sector privado, ya que estas

ciudades –descritas más adelante en este capítulo– son dos ejemplos en la región con una gerencia del desarrollo económico local exitosa. En el caso de Rafaela, cabe señalar que existe una diferencia importante con respecto al resto de las ciudades de Argentina (Buenos Aires y Córdoba) donde se hizo la encuesta: en Rafaela existe un nivel alto de confianza en el sector privado, mientras que en Córdoba y Buenos Aires el nivel de confianza local de dicho sector es percibido como bajo; lo que indica que la diferenciación de Rafaela sobre el resto es evidente. En relación con Medellín, la diferencia con respecto al resto de las ciudades colombianas (Bogotá y Barranquilla) es menor, por lo que pareciera que la percepción ciudadana del compromiso del sector privado en la resolución de los problemas de las localidades es similar.

Fuente: elaboración propia.

diente, orientada a estimular la atracción de inversión extranjera en la ciudad de Bogotá.

A pocos años de haber sido fundada, Invest Bogotá solo optó por focalizar su trabajo de promoción de inversiones en el área de servicios de valor agregado y de servicios orientados a la exportación, particularmente en la atracción de BPO (*Business Process Outsourcing*). Según diversos estudios encargados por la agencia, Bogotá contaba con importantes fortalezas educativas y tecnológicas para posicionarse en América Latina como receptora de este tipo de inversiones. La agencia comenzó a trabajar sistemáticamente en la mejora del clima de inversión, la definición de una estrategia sectorial, la generación y facilitación de la inversión, el apoyo a la instalación de empresas, la promoción de la reinversión y la realización de recomendaciones concretas tanto para los inversionistas como para la ciudad. Después de tres años de trabajo continuo, la agencia logró atraer directamente a 12 inversionistas en el área de BPO de escala internacional, se generaron 4.200 empleos directos, y la ciudad de Bogotá comenzó a ser reconocida por los mercados de España y los Estados Unidos como una localidad atractiva. A partir de este éxito, la agencia escaló su estrategia al comenzar a atraer empresas de *software* que estuviesen dispuestas a instalarse como potenciales clientes alrededor de estos BPO. La idea de integrar la cadena de valor entre ambas industrias, a través de una estrategia activa de promoción de inversiones, es sin duda una apuesta interesante.

### La gerencia de los procesos de desarrollo económico local

Hay evidencia empírica de que existe una asociación entre el crecimiento económico y los niveles de capital social. Diversos estudios (Grief, 1993; Knack y Keefer, 1997; Putnam, 1993; Narayan y Pritchett, 1999) sugieren que existe una correlación positiva entre ambos fenómenos aunque esta relación no es del todo clara, particularmente en cuanto a su causalidad. Según estos estudios, las normas de reciprocidad y confianza son elementos esenciales para el crecimiento económico pues ayudan a disminuir costos transaccionales, y fomentan el emprendimiento y la innovación. Algunos estudios más recientes (Miguel *et al.*, 2005; y Routledge y Von Amsberg, 2003) muestran que esta relación es más compleja y que no es necesariamente lineal. Incluso, según estos estudios, el capital social no es un insumo crucial para el crecimiento sino que puede ser una consecuencia del tipo de industrialización y que otros factores, de carácter político e institucional, pueden ser más importantes para explicar el crecimiento de una localidad (Miguel *et al.*, 2005; Miguel, 2003).

Otras investigaciones centradas en temas de localización empresarial estiman que la aglomeración de empresas es un elemento primordial para promover el crecimiento e incrementar los niveles de innovación (Porter, 1990; Rosenfeld, 1997; Rothwell, 1991). Tal como se presentó en la sección anterior,



el desarrollo de los *clusters* y, por lo tanto, los aumentos en la tasa de innovación que implica una mayor aglomeración empresarial son resultados no solo de los factores que circundan a la ubicación empresarial sino también de factores institucionales (incluidas las instituciones informales o blandas) como los niveles de asociatividad y las instituciones de apoyo. Los niveles altos de asociatividad empresarial permiten una mayor coordinación en aquellas áreas donde las empresas pueden aumentar más valor cooperando que compitiendo unilateralmente. Además, precisamente las instituciones de apoyo, tanto públicas como privadas, habilitan el diseño de políticas públicas altamente especializadas que permiten sostener la ventaja competitiva tanto del *cluster* como de la localidad.

Existen estudios similares que también destacan la relevancia de los factores institucionales en el desarrollo local y encuentran que la calidad de la interacción entre el sector público y el sector privado es la clave para entender las razones que motivan a una entidad a desarrollarse (Stoner-Weiss, 1997). Los gobiernos locales fuertes, entendidos como un sector público con capacidades institucionales, y un sector privado orientado a la promoción de mejoras de productividad y no exclusivamente a la captura de rentas pueden interactuar de una forma positiva para identificar y desarrollar ventajas competitivas (Evans, 1993; Stoner Weiss, 1997).

Todas estas investigaciones sugieren que, en el fondo, el desarrollo económico local no es consecuencia exclusivamente de los factores productivos existentes dentro de un territorio, sino del proceso que permite movilizar estos factores hacia una dirección concertada. Este proceso está influido por los niveles de capital social, por la asociatividad empresarial, por las instituciones de apoyo y por la capacidad del sector público de coordinarse con el sector privado. La gerencia de este proceso puede distinguir a una entidad territorial de otra en cuanto a los resultados del desarrollo económico. El debate acerca del desarrollo regional y local ha cambiado su enfoque, y ha pasado de estudiar la cantidad a analizar su calidad. Esa calidad viene definida, de alguna forma, por el proceso que circunda a la selección de la estrategia de desarrollo. Ahora bien, ¿cómo describir este proceso de una forma que sea útil a la hora de implementar una política pública?

De acuerdo con Rodríguez-Pose (2009), existen tres diferencias fundamentales entre las estrategias de arriba hacia abajo (políticas sectoriales o industriales) y las de desarrollo local:

**Nivel de intervención.** En el enfoque de la política sectorial, el gobierno central decide las áreas que requieren intervención e implementa las estrategias necesarias, con escasa participación de los actores locales. Por el contrario, el enfoque de desarrollo local considera que la estructura de las instituciones regionales y locales es más flexible y, por tanto, tienen mayor capacidad para interactuar con los grupos de interés a fin de responder a los cambios de la localidad. La identificación de las diversas iniciativas se aborda mediante la participación y el diálogo social: los grupos de interés trabajan en forma conjunta con organizaciones internacionales y con gobiernos regionales y nacionales para maximizar el potencial económico local. De esta manera, se crean incentivos y oportunidades para la formación de alianzas entre, por ejemplo, grupos sociales o políticos y distintos actores del sector privado.

**Área de acción.** Mientras que las estrategias sectoriales están dirigidas a apuntalar la economía a través de la intervención en determinadas industrias, las estrategias de desarrollo local adoptan un enfoque territorial. En este caso, el estudio exhaustivo de las condiciones económicas, sociales e institucionales de la región conlleva a la implementación de programas integrales que permitan a la zona geográfica alcanzar su máximo potencial económico.

**Instrumentos utilizados.** Las políticas industriales que caracterizan a los enfoques de políticas de arriba hacia abajo suelen valerse de la inversión en infraestructura y los incentivos fiscales como medio para atraer nuevas empresas. Por su parte, el desarrollo económico local propone que la región explote y construya nuevas ventajas competitivas al complementar instrumentos tradicionales con otros como los sistemas de apoyo a la industria y los programas educativos o microfinancieros.

Es preciso destacar también qué elementos característicos de este enfoque lo distinguen con respecto a las estrategias enmarcadas dentro de las perspectivas de desarrollo comunitario, dado que la coincidencia en algunos aspectos podría provocar confusiones.

#### Recuadro 6.4 Las fases estilizadas del desarrollo económico local

El desarrollo económico local no sigue necesariamente un proceso por fases claramente definido. Este puede ser muy incremental e incluso aleatorio pero usualmente coevoluciona hacia estadios más sistemáticos, de modo que este recuadro tan solo intenta reflejar una versión estilizada de las fases por las que suelen transcurrir estos procesos: i) diagnóstico territorial; ii) sensibilización de los grupos de interés; iii) concertación de un plan estratégico; iv) promoción en foros locales; v) implementación y vi) evaluación y monitoreo.

**Diagnóstico territorial.** Esta fase inicial del proceso puede estar liderada por el sector público o privado en colaboración con las universidades y otras organizaciones sin fines de lucro. Este diagnóstico implica la identificación, con una visión de largo aliento por parte de un grupo de expertos que cuentan con el aval de la comunidad, de las potencialidades y la vocación económica del territorio basado en el atractivo de los factores existentes y las brechas que deben ser superadas para alcanzar un posicionamiento competitivo. En estos diagnósticos suelen presentarse las diversas opciones disponibles así como los retos y beneficios que implica el desarrollo de cada una de estas alternativas.

**Sensibilización.** En esta segunda etapa, el diagnóstico territorial es compartido con los distintos actores de la comunidad y también con otros potenciales actores interesados (p.e., el gobierno regional y nacional). El objetivo de estas evaluaciones es contraponer las distintas opciones disponibles para obtener retroalimentación sobre los riesgos y beneficios que plantea cada una de ellas. Los actores pueden señalar oportunidades de mejora del diagnóstico territorial, complementarlo con nuevas opciones e incluso mostrar su viabilidad. Estas consultas deben servir para perfeccionar las opciones de desarrollo económico sobre la base del diagnóstico territorial.

**Concertación estratégica.** La concertación entre los distintos actores sobre las decisiones estratégicas de desarrollo económico local, en particular sobre qué opción de las disponibles en el diagnóstico territorial debe ser adoptada como preferente, supone la construcción de una institucionalidad en la que los diversos actores puedan interactuar en el tiempo. Frecuentemente, esta institucionalidad implica la construcción de redes sociales o la creación de instituciones público-privadas donde la agenda sea debidamente debatida y concertada. Precisamente en estos foros, el sector público y el privado tienen la oportunidad de definir la vocación económica de la localidad y los objetivos estratégicos que deben ser trazados, conjuntamente con las metas que deben ser alcan-

zadas. Aquí los distintos actores también definen las diversas iniciativas que van a permitir alcanzar dichos objetivos.

**Promoción.** Esta etapa implica comunicar tanto dentro como fuera del territorio las estrategias de desarrollo económico local seleccionadas. Es común observar en esta fase del proceso cómo los actores locales intentan presentar sus proyectos a otras instancias gubernamentales, e incluso internacionales, con el propósito de obtener fondos financieros y respaldo institucional. Sin embargo, este proceso implica no solo privilegiar los potenciales centros de financiamiento de las diversas iniciativas sino también conseguir el respaldo de todos los actores relevantes dentro de la comunidad para garantizar así una implementación exitosa. En caso que el foco de la promoción sea más externo que local, se corre el riesgo de que la implementación sea un fracaso; y si por el contrario, en esta fase se privilegia más lo local que lo externo, se corre el riesgo de no conseguir financiamiento para apoyar el proceso; de modo que el balance entre ambos públicos debe ser tomado en cuenta en esta etapa de promoción.

**Implementación.** Sin duda, esta es la fase más retadora de cualquier proceso de desarrollo económico local pues supone sostener su ejecución más allá de los cambios políticos a los que pueda estar sujeta la comunidad. La solución a este dilema consiste en la creación de capacidades institucionales locales, en las que participen todos los actores relevantes, para garantizar su continuidad en el tiempo. Este proceso implica definir responsabilidades compartidas entre el sector público y privado, y también acotar claramente cuáles son las iniciativas que no deben ser modificadas repentinamente. Esto no significa que las iniciativas no deban ser ajustadas—como resultado de cambios en las preferencias de los ciudadanos—, pero sí deben ser concertadas nuevamente dentro de la institucionalidad encargada de ejecutar la estrategia global de la localidad.

**Evaluación y monitoreo.** Finalmente, los resultados deben ser medibles en función de las metas que fueron establecidas. De lo contrario, a la comunidad le va a costar identificar y defender los resultados alcanzados por la estrategia seleccionada. Es común observar cómo tanto la evaluación como el monitoreo del desarrollo económico local están localizados fuera de la esfera pública; en particular, en alguna institución sin fines de lucro administrada por el sector privado. Esta solución permite garantizar independencia y continuidad en esta fase del proceso.

Fuente: elaboración propia.

Por una parte, el desarrollo comunitario se concentra en dar solución a problemas sociales, por lo general dejando a un lado los problemas económicos que yacen en la base del subdesarrollo. En cambio, las estrategias de desarrollo local prestan atención a temas de pobreza y exclusión; pero también hacen énfasis en promover el crecimiento económico, de manera de generar el mayor bienestar posible. Por otra parte, los actores externos (como los gobiernos nacionales, ONG y organismos internacionales) son la base de las estrategias comunitarias; mientras que en el caso del desarrollo local, los agentes locales, tanto públicos como privados, son los actores principales en el diseño e impulso de las estrategias. Como se puede apreciar, el desarrollo local tiene claras diferencias con respecto a otros enfoques, aunque ello no quiere decir que sea incompatible con estos. De hecho, las estrategias de desarrollo local no sustituyen sino que complementan otras iniciativas para constituir la agenda de transformación productiva de un país; y la efectividad de las iniciativas locales podría estar determinada por su grado de vinculación con las estrategias nacionales existentes.

En términos generales, los procesos de desarrollo económico local, dada su naturaleza, solo pueden funcionar mediante redes multi-niveles y multi-agentes; es decir, donde participan múltiples actores que pueden ser habitantes de la comunidad o miembros de diferentes niveles institucionales, sectores económicos y de gobierno. Para ello, es necesario crear mecanismos efectivos para la coordinación entre los distintos agentes. La coordinación puede manifestarse de varias formas<sup>4</sup>, pero en algunos casos puede resultar difícil de lograr y sostener.

Existen dos tipos de coordinación que parecieran ser fundamentales. En primer lugar, la toma de decisiones requiere de una alta coordinación a nivel vertical (es decir, entre todas las instituciones locales, regionales, nacionales y supranacionales involucradas), dado que las distintas políticas aplicadas en el marco de un mismo proyecto de desarrollo podrían generar conflictos y con ello, socavar sus beneficios potenciales. Además, el financiamiento de las iniciativas locales puede depender de alguna

instancia superior. En segundo lugar, dado que las estrategias de desarrollo local son de carácter participativo, la coordinación horizontal entre los sectores público y privado con la sociedad civil se hace necesaria. Una mayor coordinación a este nivel resultará en mejores prácticas de gobierno y, por tanto, en una mayor participación e interacción público-privada en los procesos de toma de decisiones. Tal entorno posibilita la interacción del gobierno local con cámaras comerciales e industriales, asociaciones empresariales, universidades, organizaciones y grupos civiles, voluntarios y otros organismos (Storper, 1997).

Más allá de los modos formales de coordinación, las redes sociales han recibido una creciente atención como formas institucionalizadas de organización social que, sin ser mercados u organizaciones jerárquicas, pueden resultar altamente beneficiosas. Las redes sociales tienen su fundamento en relaciones de confianza entre los agentes involucrados, lo cual permite compartir información relevante y realizar acciones mutuamente beneficiosas sin necesidad de celebrar contratos formales. Más aun, las relaciones sociales donde prevalece la confianza forman un capital social que fomenta el surgimiento de una inteligencia colectiva e incrementa la capacidad de las regiones y localidades para la innovación y la adaptación al cambio. Sin embargo, es necesario acotar que aunque la literatura sobre capital social sugiere que dicho activo tiene importantes implicaciones para el desarrollo, ello puede llevar a prácticas ineficientes, tal como se analizó en el capítulo 5. Por ende, el desarrollo de las regiones no solo requiere la integración al interior de la comunidad, sino también la creación de vínculos externos a ella.

### **Desarrollo económico local en dos ciudades latinoamericanas**

El relativo desplazamiento del centro de la toma de decisiones en algunas áreas del desarrollo económico hacia las localidades y regiones ha hecho surgir un cúmulo de ejemplos de transformación en todo el mundo; algunos exitosos y otros no. De hecho, las estrategias de desarrollo local han ganado

<sup>4</sup> Los niveles de coordinación requeridos para la implementación de estrategias exitosas han impulsado al desarrollo económico local a asociarse con complejos sistemas de gobierno. Dichos sistemas comprenden nuevas formas de cooperación entre ciudades y zonas suburbanas, coordinación regional, planificación territorial y organización institucional metropolitana. Como resultado de la creación de este tipo de sistemas, se facilita el empoderamiento de los grupos locales de interés, mejorando la cooperación e interacción entre ellos.

cada vez mayor espacio en muchos países, incluso en América Latina. Esta sección pretende analizar dos ciudades latinoamericanas, vistas bajo el ángulo de la gerencia del proceso de desarrollo económico local y el surgimiento de instituciones de apoyo. De ahí que el centro de análisis de esta sección no consista en los resultados sino la gerencia de procesos para la transformación productiva. Estos casos son Medellín (Colombia) y Rafaela (Argentina). Medellín es un ejemplo en el que el eje de acción está centrado en la transformación urbana de la localidad como piedra de toque para la promoción económica. En cambio, Rafaela es un ejemplo del diseño de estrategias concentradas en la activación y renovación de la actividad económica local. Como se verá más adelante, estos ejemplos evidencian que el mayor dinamismo de los gobiernos locales y la construcción de nuevas estructuras de gobernanza con el sector privado, concebido en un sentido amplio y participativo, permiten implementar estrategias de desarrollo local que impulsan la transformación socioeconómica de regiones y ciudades en períodos de tiempo relativamente cortos.

### **Medellín**

El proceso de descentralización en Colombia ha fomentado la democratización de los gobiernos regionales y locales. Esto último ha dado lugar al surgimiento de formas innovadoras de gobernanza en varias ciudades del país y Medellín es una de las más interesantes. Medellín es la segunda ciudad de Colombia y uno de los centros industriales más importantes del país. El Plan Estratégico del Área Metropolitana de Medellín fue diseñado en 1995 con la asistencia técnica del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), una asociación sin fines de lucro que se encarga de fomentar el desarrollo económico y social de las ciudades iberoamericanas a través de la planificación urbana. Este plan inicial, aunque no fue implementado, sirvió como una primera referencia en el proceso de cambio al alimentar el intenso debate entre gobierno, sociedad civil y empresa sobre el futuro de la ciudad. Pocos años después, se elaboró un plan estratégico renovado para Medellín que recogió buena parte del insumo anterior y que se revisa cada cuatro años cuando culmina el mandato del alcalde y el gobernador. Estos planes constituyen la principal herramienta de planeación a largo plazo de la ciudad, e incorporan los aspectos socia-

les y económicos primordiales que deben ser atendidos, particularmente en materia de gobierno, desarrollo local e inclusión social.

Estudios independientes previos a la realización del nuevo plan permitieron identificar diez ejes de intervención considerados claves para viabilizar el desarrollo socioeconómico de Medellín, a saber, arte y cultura, desarrollo económico, educación, inclusión social, seguridad y convivencia, urbanismo social, internacionalización, finanzas y transparencia, participación ciudadana y planificación estratégica. Los Planes Estratégicos de Desarrollo utilizaron una filosofía de buenas prácticas en cada uno de estos ejes. Estas buenas prácticas se basaron en una serie de principios de anticorrupción en la gestión pública, que debían ser cumplidos por todo funcionario gubernamental a fin de fomentar la confianza, honestidad y el equilibrio entre intereses individuales y colectivos.

De forma paralela a la formulación de iniciativas concretas para cada uno de estos ejes estratégicos, se puso en marcha un proceso de constante monitoreo y análisis de la economía local, para lo cual se utilizaron los estudios que periódicamente elaboraban diversos organismos privados locales en determinadas áreas de la economía. Tal es el caso de la Cámara de Industrias de la Construcción, la Cámara de Comercio de Medellín y la Asociación Nacional de Industriales de Colombia. Igualmente, se realizó una encuesta de hogares con la cual se comenzó a calcular el Índice de Calidad de Vida, una útil herramienta para cuantificar el progreso de la ciudad. Adicionalmente, la ciudad se unió a la iniciativa “Medellín, ¿cómo vamos?” que intenta medir el avance estratégico de la localidad. Todos estos instrumentos de trabajo, provistos por este tipo de instituciones de apoyo, se convirtieron rápidamente en un mecanismo de diálogo con el sector público para concertar políticas públicas innovadoras en diversas esferas.

Los grupos de interés participaron en el desarrollo de su localidad a través de dos mecanismos. En primer lugar, a través del Congreso de la Ciudad, un evento anual donde se presentaba a los grupos del sector privado, uniones comerciales, ONG y la comunidad civil en general la dirección estratégica del nuevo plan así como los resultados de doce estudios distintos. El Congreso de la ciudad y las mesas de trabajo permitieron crear un sentido de apropia-

ción de la estrategia entre los actores involucrados en su implementación. Por otra parte, los resultados de esas evaluaciones fueron usados posteriormente como insumos para el desarrollo de la estrategia. El segundo mecanismo de participación ciudadana fue el proceso de Planeación y Presupuesto Participativo en marcha desde el año 2004. Se trata de un programa mediante el cual la administración local y los ciudadanos deciden conjuntamente el destino de aproximadamente 31% de los recursos de libre inversión del municipio de Medellín (es decir, los recursos asignados de acuerdo con las prioridades definidas por el alcalde), equivalente al 7% del presupuesto municipal total. Estos recursos se reparten entre los distintos vecindarios, quienes posteriormente deciden a qué tipo de proyectos han de asignar su presupuesto.

Todos estos factores formaron parte del modelo de gestión para la transformación de la ciudad, a través de la planificación participativa y la construcción de redes de confianza y respeto entre los grupos de interés locales. El modelo de gestión de Medellín plantea 14 principios de gestión pública como medio para lograr dos desafíos fundamentales: saldar la deuda social acumulada con la población local (alta inequidad, pobreza y baja calidad de vida) y disminuir la violencia en la ciudad. Adicionalmente, el éxito de la estrategia de desarrollo implementada en la región promovió la creación del Laboratorio Medellín, un proyecto que buscaba sistematizar, identificar y difundir las mejores prácticas de gestión pública para la transformación urbana.

En el plano económico, la ciudad había sufrido los embates que implicaron los altos niveles de violencia ocasionados por el conflicto armado, el narcotráfico y el crimen durante la década de los ochenta y los noventa. La ciudad tenía no solo los índices de homicidio más altos de Colombia sino de toda la región latinoamericana. Este desfavorable ambiente de negocios provocó un proceso de desinversión y cambio de localización de diversas empresas. Sin embargo, la reversión parcial de los indicadores de violencia, a comienzos del milenio, creó un cambio importante en el comportamiento empresarial, acompañado de una mayor apertura internacional de Colombia, que permitió sembrar las bases para impulsar una serie de iniciativas concertadas para renovar algunos *clusters* existentes y crear otros. Medellín adoptó la metodolo-

gía de *clusters* como instrumento de trabajo para incrementar la productividad e impulsar mayor valor agregado en industrias como la textil, automotriz, la industria de calzado y de servicios.

En este contexto, la industria textil y la de calzado fueron desarrolladas a través de procesos de promoción de una mayor asociatividad empresarial y la creación de instituciones de apoyo orientadas a incrementar valor a través de mejoras de calidad de productos y de diseño industrial. La creación de escuelas de diseño de moda, procesos de certificación, centros de entrenamiento, ferias internacionales, entre otros, fueron pasos claves en el proceso de elevar el valor de la cadena textil y de calzado. Estos procesos de cambio implicaron trabajar con las cámaras de comercio e industria, crear centros tecnológicos y de entrenamiento especializados que fungieron como instituciones de apoyo para el desarrollo de estos *clusters* productivos.

La industria automotriz pasó por un proceso similar, aunque con un mayor foco en la cadena de proveedores, en su mayoría empresas de mediano y pequeño tamaño, para elevar la calidad de las operaciones y procesos requeridos por los estándares internacionales. Asimismo, el gobierno municipal, junto con el sector empresarial, se planteó la posibilidad de apalancar empresas de servicios en el área de construcción para promover un proceso de asociatividad orientado a crear un *cluster* en esta área. La idea de la ciudad era convertir a estas empresas de ingeniería en un *cluster* exportador de servicios a nivel mundial. Para ello, se contrataron diversos estudios que intentaron especificar los requerimientos institucionales, tecnológicos y gerenciales así como los potenciales mercados de exportación.

Aún resulta demasiado pronto para vislumbrar si la estrategia de desarrollo implementada efectivamente transformará la ciudad de Medellín de forma sostenida; y de producirse tal transformación, será también difícil discernir en qué medida ello fue producto de la gerencia del proceso de transformación socioeconómica, o de factores como el entorno nacional o internacional. No obstante, no hay duda de que la estrategia habrá jugado un papel importante en los cambios que comience a sentir la ciudad. El mayor dinamismo que la descentralización le ha otorgado a la sociedad y al gobierno local ha contribuido a la eliminación de importantes



cuellos de botella y ha permitido el empoderamiento de los grupos locales de interés, haciéndolos copartícipes de su propio futuro y generando un renovado espíritu empresarial.

### **Rafaela**

La ciudad de Rafaela está situada en la provincia argentina de Santa Fe. Con una población de 97.280 habitantes, esta ciudad ha sido reconocida como una de las economías locales más dinámicas de la provincia y del país. Representa un ejemplo exitoso de cómo la descentralización le ha permitido al gobierno municipal convertirse en un líder en la gerencia de procesos de transformación productiva a nivel local, con el uso de poca ayuda financiera y técnica externa.

Los actores relevantes en este proceso de transformación productiva fueron el gobierno de la provincia y de la ciudad, así como grupos locales de interés, pertenecientes fundamentalmente al sector empresarial. Uno de los principales actores a nivel municipal es la Secretaría de Programación Económica (SPE), creada para promover la cooperación público-privada como medio para fortalecer las firmas locales –en especial las pequeñas y medianas empresas– y con ello, impulsar el desarrollo de la localidad. La SPE también asumió la coordinación del proceso de planificación local y de poner en marcha algunos proyectos de desarrollo. El Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDEL) se encargó de realizar estudios en torno a temas de competitividad que sirvieron de apoyo para la toma de decisiones y la administración de programas de desarrollo. El Centro de Desarrollo Empresarial (CDE), integrado por el gobierno municipal y seis organizaciones empresariales, activó su oferta de asistencia técnica a las empresas en materia de entrenamiento, desarrollo de productos y análisis de la competencia. Los estudios que realizó el CDE en torno a la competitividad en la ciudad también fueron utilizados como insumos para el proceso de planificación. Finalmente, el Centro Comercial, Industrial y de la Producción (CCIP) es una institución privada que defiende los intereses del sector industrial y comercial de la ciudad y es la instancia fundamental para anclar el diálogo entre los grupos de interés. Esta asociación empresarial también participó activamente en el proceso de planificación y en la selección de iniciativas concretas.

Por lo tanto, la comunidad empresarial de Rafaela estuvo involucrada, desde sus inicios, en el proceso de desarrollo económico local, de manera directa o a través de alguno de los organismos mencionados. Sea mediante la elaboración de estudios, el diseño de estrategias, la participación en comisiones negociadoras e, incluso, mediante procesos informales de diálogo, los empresarios locales influyeron en la formulación de políticas económicas, en la evaluación de la competitividad y en la planificación de la ciudad. El gobierno de la provincia, por su parte, desempeñó un papel activo como facilitador del proceso.

En contraste con el caso de Medellín, el proceso de planificación estratégica en Rafaela no se ha guiado por la elaboración periódica de planes. El último plan se publicó en el año 1996, con un horizonte temporal de diez años, de manera que actualmente el proceso se lleva a cabo sobre la base de proyectos o iniciativas específicas. Estas iniciativas suelen ser concertadas entre diferentes instituciones de apoyo que incluyen a gremios, universidades y asociaciones empresariales. Además, en términos formales, la planificación no se elabora basada en estudios. El gobierno local identifica las áreas que requieren ser atendidas en la planificación mediante el diálogo formal e informal con el sector empresarial y otras instituciones relevantes. Sin embargo, a pesar de la activa participación del sector privado en el proceso de desarrollo, aún no se cuenta con información sistematizada acerca de su trayectoria y forma de trabajo.

La recolección de datos es particularmente robusta en el área de capital humano, empleo y estructura económica, para lo cual se cuenta con información anual. En este sentido, ICEDEL se ha convertido en una de las fuentes más importantes de información especializada dado que realiza periódicamente una encuesta de hogares y una encuesta de carácter socioeconómico. Adicionalmente, el diálogo constante con el sector empresarial ha permitido cierta regularidad en la recolección de información cualitativa.

En términos empresariales, Rafaela ha mostrado un desempeño significativamente mejor al promedio del país. La evolución positiva puede observarse a través de cualquier indicador. Evidentemente, en este caso también es difícil verificar en qué medida dicho desempeño ha sido inducido por la estrategia de desarrollo, o por otros factores tales como dinámicas

económicas nacionales o regionales. Durante el período 2000-2006 y a pesar de la crisis económica que vivió el país en 2002, el número de establecimientos industriales aumentó en más de 15%, lo que ha contribuido a la diversificación del entramado económico local. Buena parte de la expansión económica de Rafaela descansa en el incremento de más de 127% de las exportaciones entre los años 2000 y 2007. El grueso de este incremento se concentra en los sectores agroalimentarios y de autopartes.

El dinamismo de las firmas locales ha resultado en la obtención de beneficios económicos considerables que dichas empresas se han encargado de reinvertir (el censo industrial del año 2006 evidencia que dos tercios de las empresas de Rafaela han reinvertido sus beneficios). Además, el crecimiento de las firmas ha sido causa y consecuencia de un notable proceso en el cual el 80% de las empresas introdujo alguna innovación en sus productos o procesos. Rafaela, a pesar de su tamaño, ha logrado consolidar un dinamismo empresarial fundamentado en el fortalecimiento de las instituciones de la ciudad y en el surgimiento de una asociatividad anclada en la creación de instituciones de apoyo cada vez más especializadas en temas de desarrollo económico local.

## Conclusiones

Las experiencias anteriormente reseñadas reflejan que en un contexto global de cambios continuos en los que las regiones pasan a ejercer un papel más protagónico, las políticas tradicionales de política sectorial o industrial parecieran no ser suficientes mientras que las políticas de desarrollo económico local pudiesen ser un complemento válido. En más de cincuenta años, las políticas nacionales han fallado en dar solución a los problemas a nivel local, contribuyendo en algunos casos a exacerbarlos y a generar una mayor dependencia con respecto a los gobiernos centrales. Este fracaso abre la posibilidad a que los gobiernos locales tengan un mayor espacio para coordinar esfuerzos y actores hacia la movilización de aquellos activos que puedan existir o generarse en un ámbito territorial específico para impulsar el dinamismo del tejido empresarial.

Este tipo de iniciativas ha emergido como complemento para abordar el subdesarrollo desde un enfoque más participativo, e incluso más democrático, haciendo el proceso más sostenible. El hecho de que las estrategias de desarrollo local surjan y se implementen desde la propia localidad (aunque frecuentemente cuenten con apoyo externo) tiene importantes ventajas sociales, dado que permite el empoderamiento de los habitantes locales, quienes precisamente serán los más beneficiados con las mejoras que vaya experimentando la región. También en términos económicos, el enfoque posee importantes ventajas: las iniciativas locales y regionales contribuyen a explotar cabalmente los recursos disponibles en la región y con ello movilizan al máximo el potencial económico existente.

Sin embargo, es importante destacar que no se trata de un enfoque libre de riesgos. El éxito de estas iniciativas está condicionado por una compleja combinación de factores. La estrategia implementada viabilizará el desarrollo socioeconómico dependiendo no solo del contexto local, nacional e internacional prevaleciente, sino también de la efectividad del diagnóstico previo para identificar adecuadamente las oportunidades que ofrece la región. Aunque los modelos de abajo hacia arriba no son la panacea, el creciente surgimiento de casos exitosos está demostrando que estos son capaces de generar más sostenibilidad y adaptabilidad a las cambiantes condiciones económicas que los enfoques tradicionales. Se trate de regiones grandes o pequeñas, tradicionalmente más urbanas o más rurales, con fuerte o débil institucionalidad, algunos casos evidencian que la capacidad económica e institucional local permiten asegurar el desarrollo sostenible y la creación de empleos de calidad. Adaptar las estrategias de desarrollo a las condiciones locales promoviendo, a la vez, en el marco de las estrategias, la construcción de capacidades institucionales tanto formales como informales puede ser la manera idónea de consolidar las condiciones económicas de las regiones y sus localidades.



# Calidad de vida en la ciudad

## Calidad de vida en la ciudad

### Introducción

Los procesos de desarrollo local no solo pueden fortalecer el tejido productivo de un territorio (y con ello el empleo y el ingreso local) sino que también pueden incidir de manera positiva en la calidad de vida de los hogares en forma directa al proveer ciertos bienes públicos y servicios que afectan críticamente el bienestar de las familias. Como se vio en el capítulo 4, la gestión local puede mejorar la provisión de estos bienes y servicios, pero la descentralización en sí no es suficiente, y requiere de otras instituciones, algunas de las cuales se presentaron en el capítulo 5. De hecho, en el mencionado capítulo 5 se vio cómo el capital social, la participación ciudadana y las capacidades institucionales locales interactúan en la gestión local.

Resulta difícil obtener una medida directa de la calidad de la gestión local. La forma de evaluar el impacto de bienestar de los bienes y servicios públicos de una determinada localidad ha sido objeto de mucho estudio<sup>1</sup>. En particular, existe un debate sobre cómo calcular los indicadores de calidad de vida a nivel urbano. Extraer un valor implícito para bienes (o males) públicos puede ser una herramienta de política importante. Al decidir cómo invertir recursos escasos, es fundamental saber si la prioridad, por ejemplo, es mejorar la calidad de la vivienda o las características de ciertas infraestructuras urbanas, y qué servicios o características se consideran más significativos para los hogares. Monitorear los indicadores de calidad de vida a nivel local sirve, por un lado, para revelar disparidades entre diferentes áreas urbanas y, por otro, para identificar los factores determinantes (Powell y Sanguinetti, 2008).

Uno de los resultados más importantes que emerge de este tipo de estudios es la presencia de una relación positiva fuerte entre la satisfacción con la localidad donde se vive y la satisfacción con la propia vida (BID, 2008a). Algunas características de la localidad que afectan la calidad de vida son elementos donde las políticas públicas pueden intervenir directamente. En este sentido, las ciudades pueden

cumplir un papel muy importante en mejorar la calidad de vida de los hogares, más allá de lo que determina el ingreso.

Una vez determinados los bienes y servicios más importantes para el bienestar de los hogares, y una vez establecidos aquellos que deberían ser prioritarios para los gobiernos locales, es fundamental evaluar, en función de consideraciones desarrolladas en el capítulo 4, cuáles deberían ser provistos por los gobiernos locales. El presente capítulo subraya la importancia de un enfoque integrado para la provisión de servicios públicos a nivel local, y la superioridad de estos servicios como parte de un proceso de planificación amplio comparado con una situación de intervenciones fragmentadas y aisladas.

La planificación estratégica es una herramienta útil para organizar la provisión de bienes y servicios públicos, promoviendo intervenciones integrales cuyo objetivo es el territorio. Un número importante de ciudades en América Latina ha emprendido planes estratégicos de largo plazo con los que se ha logrado una convergencia de intereses públicos y privados. Esta planificación a nivel local es una tendencia muy relevante, dado que la planificación estratégica a largo plazo a nivel nacional sigue siendo escasa. El hilo común de las experiencias positivas de planificación estratégica a nivel local es un pacto de largo plazo entre gobiernos locales, el sector privado y la sociedad civil. Estos acuerdos dan estabilidad al proceso de planificación y sirven de plataforma para su éxito (Rojas *et al.*, 2005). Esto refleja las lecciones del capítulo 6: una buena gestión local es la combinación de diferentes elementos que incluyen no solamente las capacidades institucionales sino también el nivel de participación de los diferentes actores económicos en el ámbito público y de la asociatividad en la esfera comunitaria. A lo largo del presente capítulo se examinarán algunos ejemplos de planes urbanos estratégicos exitosos para ver qué lecciones se pueden extrapolar a las áreas urbanas de América Latina.

<sup>1</sup> Ver BID (2008a) para un análisis reciente de este debate.

El problema del transporte urbano es un tema prioritario en todas las ciudades de América Latina. Por su complejidad, dicho problema no puede ser resuelto con intervenciones aisladas y *ad hoc*. Además, los sistemas de transporte, al estar fuertemente vinculados con el territorio, requieren de un proceso de provisión integrado con la planificación urbana. En efecto, el transporte urbano es un elemento fundamental de cualquier plan de desarrollo de una localidad, y puede beneficiarse de un proceso de planificación estratégica. Por esta razón, el capítulo ofrece también un análisis de intervenciones locales en transporte público y su potencial para mejorar la calidad de vida de los hogares.

El resto del capítulo está organizado de la siguiente manera: en la segunda sección, se presentarán medidas de calidad de la oferta de servicios públicos y amenidades locales, esto permitirá contar con una medida indirecta de la calidad de gestión de una localidad. En la tercera sección, se destacará la importancia de efectuar intervenciones de oferta de bienes y servicios públicos en un contexto de planificación estratégica, y se presentarán algunos casos de planificación estratégica en la región. En la cuarta sección se estudiará en particular el caso del transporte público. En la quinta sección se propondrán algunas consideraciones finales.

### **Bienes y servicios públicos, y calidad de vida de los hogares**

La calidad de vida depende, en gran medida, del acceso a una variedad de bienes y servicios: el ingreso es la medida más directa de la capacidad de los individuos de acceder a estos bienes y servicios y satisfacer sus necesidades. Sin embargo, las relaciones interpersonales, el nivel de satisfacción con el trabajo y con la salud, así como la satisfacción con la vivienda, son elementos que afectan la calidad de vida de los individuos. Además, el acceso a determinados bienes y servicios públicos parece contribuir directamente a la calidad de vida de los individuos, independientemente del efecto del nivel de ingresos. Estudios recientes sobre la calidad de vida urbana encuentran una relación positiva fuerte entre satisfacción con la localidad donde se vive, satisfacción con la vivienda y satisfacción de vida (BID, 2008a).

Una amplia literatura ha documentado el vínculo entre calidad de vida y características urbanas –en particular, bienes y servicios públicos y amenidades locales–, y el hecho de que considerar solamente ingresos es un indicador insuficiente de bienestar de los hogares. Cattaneo *et al.* (2009), por ejemplo, al examinar el programa Piso Firme en México<sup>2</sup>, muestran evidencia de que algunas características básicas de la vivienda pueden generar mejoras importantes en términos de salud y satisfacción subjetiva que no están asociadas al nivel de ingresos del hogar. Cruces *et al.* (2008), al estudiar el caso de diferentes localidades dentro del Área Metropolitana de Buenos Aires, encuentran una relación significativa y robusta entre el nivel de satisfacción con la localidad donde se vive y el nivel de satisfacción con la vida.

La calidad de vida de los hogares depende de una multiplicidad de características urbanas locales que representan un espacio importante de intervención pública local. Las ciudades de América Latina difieren mucho entre sí respecto a la provisión y calidad de bienes y servicios públicos; asimismo, se encuentran muchas diferencias al interior de una misma ciudad.

En 2008, la CAF empezó a realizar una encuesta en 16 ciudades de América Latina con el objetivo de comprender mejor la relación entre las condiciones de acceso, la satisfacción con los servicios y la disposición a adoptar ciertas políticas de uso de la infraestructura; algunos de los resultados de esta primera encuesta se presentaron en el Reporte de Economía y Desarrollo, 2009 (CAF, 2009a). Este año, la encuesta se ha extendido a una muestra de 23 ciudades, grandes y pequeñas, lo que permite tener una visión más amplia de la provisión de servicios públicos en los países de la región, y examinar si hay diferencias importantes relacionadas con el tamaño de las ciudades. Un mayor número de ciudades, diferenciado por tamaño, permite ver patrones y diferencias dentro de un país y, en particular, permite determinar si la calidad de vida y la valoración de los bienes públicos son similares para ciudades de diferentes tamaños. De hecho, se puede pensar que las ciudades de diferentes tamaños deberían tener distintos problemas en

2 Piso Firme es un programa del Gobierno mexicano para mejorar las condiciones de vida de los hogares con piso de tierra, sustituyéndolos con cemento.

términos de demanda y acceso a infraestructura, y especialmente de congestión.

El punto de partida de la relación entre bienes y servicios públicos y bienestar de los individuos es el acceso de los hogares a los servicios básicos. En efecto, además de la calidad de los materiales de construcción, el acceso a servicios básicos (agua, saneamiento, electricidad y, en menor medida, telefonía) es un requisito esencial para un hogar de calidad. Las ciudades de América Latina han hecho avances importantes con respecto al acceso a servicios básicos, logrando, en la gran mayoría de los casos, el acceso universal a los diferentes servicios, con la excepción de la recolección de basura. La encuesta mostró que, en general, los usuarios consideran los niveles de calidad –tanto subjetivos como objetivos– de los servicios de infraestructura inferiores a los indicadores de acceso. Esto refleja el hecho de que los países de la región han alcanzado logros importantes en cuanto a acceso, aunque aún quedan algunas brechas profundas en cuanto a la calidad de servicios.

Cabe destacar que existe una brecha en cuanto al acceso a servicios entre las áreas urbanas y las rurales, aunque la evidencia empírica sugiere que estas disparidades tienden a disminuir con los procesos de urbanización de la economía<sup>3</sup>. Sin embargo, se estima que para 2010 casi el 80% de la población de América Latina será urbana (CEPAL, 2007). Esto apunta a que gran parte de la problemática de la infraestructura de la región estará vinculada a la urbanización, y subraya la importancia de políticas de intervención de infraestructura en las zonas urbanas.

Es un hecho bien documentado que la distribución de ingresos en América Latina es la más desigual del mundo. Esta distribución desigual también se refleja en el acceso a bienes y servicios en las áreas

urbanas. Debido a la tendencia de segmentación de las áreas urbanas (sobre todo en ciudades grandes) según ingresos y dado que los precios de los inmuebles tienden a reflejar características locales, se puede esperar que la calidad de vida también sea segmentada en el espacio urbano. Esto se traduce en importantes disparidades en acceso a servicios y bienes públicos entre diferentes áreas urbanas de las ciudades de la región. En general, se ofrecen más servicios, y de mayor calidad, en las áreas de mayor nivel socioeconómico. En algunos casos, como en los de Buenos Aires y Lima, estas disparidades siguen un patrón centro-periférico; en otros casos, se relacionan con disparidades en otras variables socioeconómicas, como los niveles de educación, tal como en los casos de Bogotá y Montevideo (BID, 2008a).

Aun en presencia de valores de acceso relativamente altos, la calidad de estos puede ser muy variable. Medir la calidad de los servicios no es sencillo. Una medida posible es la “confiabilidad” (*reliability*), es decir, que el servicio sea provisto con continuidad y seguridad. El Cuadro 7.1 (ver p.164) presenta un indicador de confiabilidad<sup>4</sup> para los servicios de agua, electricidad y recolección de basura y transporte en la muestra de ciudades de América Latina de la encuesta (CAF, 2009b).

Al comparar el Cuadro 7.1 con los resultados de CAF (2009a) se puede apreciar que los valores de confiabilidad son mucho menores que los de acceso; en efecto, mientras que se ha logrado el acceso universal en la casi totalidad de las ciudades examinadas, hay valores mucho menores de confiabilidad. Ahora bien, el caso del transporte requiere explicación: la variable utilizada, predictibilidad, toma en cuenta que a los usuarios no solamente les importa el tiempo necesario para hacer un traslado cada día, sino también la variabilidad de este tiempo. En este

3 En los países menos desarrollados, donde la población urbana representa solo el 25% de la población total, el acceso a agua y saneamiento en las áreas urbanas es, en promedio, 25 puntos porcentuales mayor que en las áreas rurales. Sin embargo, en países más urbanizados, donde la población urbana representa entre 50% y 70% del total (como en el caso de Bolivia, Colombia y Ecuador), las disparidades de acceso bajan a entre 15 y 20 puntos porcentuales. En los países donde el proceso de urbanización es más desarrollado (p.e., en Argentina, Brasil y la República Bolivariana de Venezuela), las disparidades de acceso a servicios públicos básicos entre áreas urbanas y rurales es mínima (Banco Mundial, 2009b).

4 En este caso, la confiabilidad se mide de la siguiente manera: para el agua, si el hogar recibe servicio de agua todos los días sin cortes; para la electricidad, si el hogar declara que nunca o casi nunca recibe cortes por problemas de la empresa; y para la recolección de basura, se considera el servicio de calidad si la recolección de basura ocurre más de una vez por semana. La calidad del sistema de transporte se ha definido como la predictibilidad del tráfico, lo que se opone al índice de impredecibilidad que se utilizará más adelante y que consiste en la diferencia entre el tiempo máximo y mínimo de traslado como proporción del tiempo promedio de traslado.

Cuadro 7.1 Indicadores de calidad para los servicios para ciudades seleccionadas de América Latina (porcentaje)

	Servicio de agua	Servicio de recolección de desechos	Servicio de electricidad	Servicio de transporte
Buenos Aires	96,2	98,7	83,5	47,6
Córdoba	97,8	97,2	68,5	57,9
Rafaela	85,3	99,7	92,0	51,5
La Paz	88,3	87,9	83,3	45,6
Santa Cruz	99,3	79,9	95,3	58,2
Cochabamba	35,8	83,9	87,4	49,9
Sao Paulo	94,3	100,0	93,2	34,8
Río de Janeiro	90,0	98,3	88,7	53,8
Nueva Iguazú	70,0	96,2	83,2	54,5
Bogotá	99,5	96,5	93,5	37,3
Medellín	99,3	99,5	98,2	59,2
Barranquilla	99,5	99,5	60,9	63,6
Quito	97,5	95,0	86,4	73,2
Guayaquil	91,3	86,5	86,2	71,5
Manta	43,4	94,4	69,7	60,8
Lima	83,2	94,3	93,9	63,1
Arequipa	91,0	81,5	90,9	66,4
Piura	77,7	83,8	92,4	70,8
Montevideo	98,5	99,7	95,7	63,7
Salto	98,7	100,0	97,5	71,0
Caracas	78,9	93,9	72,3	43,0
Maracaibo	–	27,8	88,4	60,2
San Cristóbal	95,5	95,5	21,8	29,9
<b>Promedio <sup>a/</sup></b>	<b>87,2</b>	<b>92,5</b>	<b>87,7</b>	<b>50,6</b>
<b>a/ Promedio ponderado por población.</b>				
Fuente: CAF (2009b).				

sentido, la predictibilidad del servicio puede estar asociada con su calidad<sup>5</sup>. Se nota una alta variabilidad del indicador entre ciudades.

Una manera alternativa de medir la calidad de los servicios es preguntando la opinión de los usuarios acerca de ella. En este sentido, la encuesta recogió no solamente información objetiva sobre las características del hogar, el acceso a servicios y la cercanía a amenidades, sino que también preguntó a los entrevistados su nivel de satisfacción con cada uno

de estos factores, en una escala de uno a diez, donde diez representaba el máximo nivel de satisfacción (CAF, 2009a). El Cuadro 7.2 muestra la satisfacción de los individuos con algunos servicios básicos previstos localmente (agua, recolección de basura, transporte y seguridad). Los niveles de satisfacción con la recolección de basura muestran una fuerte variabilidad entre las ciudades, mientras que los servicios de seguridad y transporte son consistentemente los servicios con los cuales los individuos están menos satisfechos. Además, el transporte

5 Sin embargo, es importante hacer notar que para valores bajos de tiempo de traslado promedio, las bajas diferencias entre valores máximos y mínimos pueden dar lugar a valores relativamente bajos de predictibilidad, como en el caso de Rafaela, donde el valor promedio es 15,5 minutos, con una diferencia de menos de 8 minutos entre el tiempo máximo y el tiempo mínimo de traslado.

**Cuadro 7.2 Nivel absoluto de satisfacción por servicio para ciudades seleccionadas de América Latina (escala 1 al 10)**

	Servicio de agua	Servicio de recolección de desechos	Servicio de transporte	Seguridad urbana
Buenos Aires	6,8	7,7	5,2	4,4
Córdoba	8,3	7,2	6,0	4,7
Rafaela	7,2	9,1	7,7	7,1
La Paz	6,6	5,8	5,0	3,9
Santa Cruz	7,1	5,7	5,4	4,0
Cochabamba	5,8	6,1	6,2	4,8
Sao Paulo	8,5	8,8	6,1	4,6
Río de Janeiro	8,5	9,0	6,7	4,5
Nueva Iguazú	6,8	8,5	6,6	5,3
Bogotá	7,7	7,6	6,7	5,2
Medellín	8,8	8,7	8,2	6,5
Barranquilla	8,6	8,7	7,1	4,7
Quito	7,9	6,8	5,5	5,3
Guayaquil	7,1	6,2	6,1	5,3
Manta	6,4	7,4	6,2	5,4
Lima	6,6	6,4	4,9	4,4
Arequipa	6,8	6,5	4,8	4,6
Piura	5,9	5,7	5,1	4,3
Montevideo	8,4	7,4	6,3	4,9
Salto	8,1	8,8	7,2	6,0
Caracas	7,5	7,0	5,2	4,0
Maracaibo	4,3	4,2	4,7	3,1
San Cristóbal	8,2	7,4	6,7	3,3
<b>Promedio <sup>a/</sup></b>	<b>7,4</b>	<b>7,4</b>	<b>5,8</b>	<b>4,6</b>
<b>a/ Promedio ponderado por población.</b>				
Fuente: CAF (2009b).				

público y la seguridad cuentan con los menores niveles de satisfacción en todas las ciudades consideradas. En particular, los bajos niveles de satisfacción con los servicios de seguridad reflejan el alto grado de preocupación al respecto en toda la región. Por otro lado, no parece haber ningún patrón entre el tamaño de la ciudad y la satisfacción relativa con los servicios considerados<sup>6</sup>.

Cabe subrayar que el tema de la seguridad también surge como primera prioridad en la encuesta Gallup (2008). Además, la gravedad del problema no parece variar con las condiciones socioeconómicas del individuo, ni estar correlacionada con medidas objetivas de criminalidad<sup>7</sup>.

Además del acceso a los servicios básicos, las características del área urbana donde se ubica el

6 Para distinguir características individuales independientes (p.e., optimismo/pesimismo) de la satisfacción con respecto a servicios o características particulares, se preguntó también sobre la satisfacción general con la vida. Utilizar la satisfacción general con la vida conjuntamente con la satisfacción con respecto a bienes o servicios particulares, o sus características, permite tener una visión más completa del efecto de estos bienes y servicios sobre la calidad de vida. Sin embargo, considerar la satisfacción de los individuos con los servicios relativos a la satisfacción general con la vida ofrece resultados relativos comparables.

7 El tema, por su relevancia, será tratado con detenimiento en el capítulo 8.

hogar también son importantes para la satisfacción con la vida. Las características del hábitat y, en particular, el acceso y la cercanía a amenidades locales representan un elemento clave del atractivo de un lugar. En la encuesta Gallup (2008), por ejemplo, resulta que las amenidades de una ciudad son un elemento importante para la calidad de vida de sus habitantes. Se trata de bienes públicos –diferentes de los relacionados con servicios básicos– que sirven para el tiempo libre, como parques, plazas, centros deportivos o culturales, o que contribuyen a la seguridad, como calles iluminadas, módulos de policía o de seguridad privada, o que hacen más fácil el tránsito, como veredas o calles

asfaltadas. El Cuadro 7.3 muestra el porcentaje de individuos en cada ciudad que tienen cerca de su vivienda algunas de estas facilidades, según la encuesta CAF 2009.

Existe una notable diferencia en cuanto al acceso a distintas amenidades, no solamente entre países, sino también entre ciudades de un mismo país. Al parecer, los centros de entretenimiento, como cines y centros culturales públicos, son las amenidades más escasas, mientras que la presencia de centros deportivos públicos, plazas y parques es relativamente mayor. Hay una gran variabilidad entre ciudades con respecto a la iluminación y el asfal-

**Cuadro 7.3 Hogares que disponen de amenidades cercanas en ciudades seleccionadas de América Latina (porcentaje)**

	Centros deportivos públicos	Centros culturales públicos	Plazas	Parques	Cines	Super-mercados	Alcantarillado público	Veredas asfaltadas	Calles asfaltadas	Calles iluminadas	Seguridad pública	Seguridad privada
Buenos Aires	41,9	25,3	61,4	25,5	14,6	79,3	54,5	81,1	89,9	88,1	9,6	7,1
Córdoba	32,6	18,7	82,1	11,6	6,3	69,2	42,7	81,1	89,1	88,1	23,2	4,3
Rafaela	53,5	14,0	68,5	49,0	10,3	50,8	30,3	77,5	74,3	96,0	16,0	12,0
La Paz	58,6	11,0	43,6	45,6	1,0	9,2	57,4	44,9	43,9	65,6	13,7	8,0
Santa Cruz	58,3	10,6	54,6	47,4	1,7	16,5	52,1	36,0	42,2	83,2	11,6	3,5
Cochabamba	53,0	6,9	38,9	53,0	2,0	9,9	73,5	67,1	51,2	85,6	19,8	29,2
Sao Paulo	33,5	22,3	59,5	32,3	19,8	86,5	97,5	93,5	96,5	94,8	43,0	9,3
Río de Janeiro	26,0	19,3	72,5	27,3	19,0	88,5	98,0	90,5	91,0	92,8	40,0	7,5
Nueva Iguazú	10,1	7,0	54,8	8,3	1,5	82,4	99,0	82,7	81,9	88,4	25,1	1,5
Bogotá	48,8	27,0	42,0	91,8	27,5	93,5	72,3	80,0	84,3	80,3	69,3	23,8
Medellín	54,0	34,2	21,4	76,4	11,8	79,1	83,4	90,7	94,2	88,4	34,2	7,5
Barranquilla	30,3	6,0	10,5	53,4	12,8	56,4	86,2	52,1	60,7	74,9	44,9	6,8
Quito	48,5	19,8	18,0	69,8	8,0	21,0	91,5	70,3	76,5	86,3	40,3	4,3
Guayaquil	22,1	4,0	44,2	46,7	6,0	44,5	69,6	67,8	81,7	82,4	36,4	4,0
Manta	28,5	5,0	16,1	47,9	1,8	16,4	76,8	73,3	79,6	77,6	38,0	0,5
Lima	65,6	14,0	30,3	78,1	14,2	38,9	44,8	65,4	65,6	81,9	24,9	11,7
Arequipa	60,7	5,8	21,3	69,4	1,0	7,5	67,9	75,9	85,0	88,7	17,0	18,3
Piura	45,8	13,1	18,4	58,2	1,5	5,3	51,4	60,2	50,9	89,4	15,4	4,5
Montevideo	48,3	44,0	84,3	41,3	13,4	83,8	65,7	71,9	83,3	84,8	14,2	13,2
Salto	53,8	27,3	64,0	31,0	9,7	43,8	65,4	63,0	74,0	82,9	21,0	1,6
Caracas	57,1	43,4	67,3	46,2	16,1	68,4	68,1	61,5	75,0	70,9	45,7	13,3
Maracaibo	24,2	11,3	31,2	20,2	6,8	29,0	50,4	44,3	86,6	94,2	13,6	1,5
San Cristóbal	61,2	17,4	33,5	38,0	3,8	51,1	85,9	61,5	96,2	69,8	36,8	0,8
<b>Promedio <sup>a/</sup></b>	<b>42,9</b>	<b>21,0</b>	<b>50,3</b>	<b>46,1</b>	<b>14,8</b>	<b>66,3</b>	<b>70,1</b>	<b>75,6</b>	<b>82,7</b>	<b>86,3</b>	<b>31,5</b>	<b>9,7</b>

a/ Promedio ponderado por población.

Fuente: CAF (2009b).



tado de las calles y veredas que incide directamente sobre el bienestar de los individuos por afectar su posibilidad de caminar por las calles y llegar a centros de esparcimiento y entretenimiento.

En resumen, la calidad de la provisión de bienes y servicios locales –características fundamentales de una localidad– puede considerarse una medida indirecta de la gestión local. Ciertamente, las características de la localidad son un elemento fundamental para la calidad de vida de sus habitantes. Mejorar el acceso y la calidad de los bienes y servicios públicos contribuye a mejorar los niveles de calidad de vida, y representa un área importante de intervención pública, donde las ciudades pueden desempeñar un papel importante, más allá de las políticas que inciden directamente sobre los ingresos de los hogares. Sin embargo, lograr resultados eficientes requiere de intervenciones planificadas y coordinadas. La siguiente sección examinará la planificación estratégica de ciudades como instrumento para lograr soluciones eficientes a las necesidades de bienes y servicios públicos.

## **La planificación estratégica**

### **La planificación como herramienta de gestión local**

A grandes rasgos, la planificación estratégica es una herramienta de ordenamiento que busca estructurar los actores y elementos de una organización (ya sea una empresa, un organismo político, una comunidad) en el presente, persiguiendo una situación futura deseada. Una vez determinados los objetivos futuros, la planificación estratégica se convierte en un mecanismo de toma de decisiones durante un período específico, que puede ser de un año en organizaciones menos complejas, pero que podría ser de cinco a diez años en organizaciones con mayores interacciones y más variables a tomar en cuenta. En otras palabras, la planificación estratégica, mediante la definición de prioridades de largo plazo, permite evaluar acciones alternativas e identificar necesidades inmediatas y contribuye a asignar recursos.

Durante la década de los ochenta, los conceptos y herramientas de la planificación estratégica aplicados en el ámbito empresarial se trasladaron a la administración de las ciudades. Las primeras aproximaciones

eran muy simples: estaban basadas en un paralelismo entre el sistema empresa y la ciudad como sistema. En este sentido, la ciudad podría ser vista como una entidad que contaba con sus propietarios (ciudadanos, sector privado, instituciones públicas), con una alta dirección (el municipio), y que se empeñaba en una actividad económica (suministrar productos, prestar servicios, ofrecer puestos de trabajo), trataba de satisfacer a sus clientes (ciudadanos, actores del sector privado, inversionistas) y de lidiar con sus competidores (las otras ciudades). Poco a poco, este marco conceptual se fue adecuando a la realidad ciudadana y la planificación estratégica de ciudades fue desarrollando una identidad y unos conceptos propios (Fernández Güell, 2007).

Las variadas experiencias a nivel internacional muestran que las ciudades optan por distintas modalidades de planificación estratégica. En algunos casos, la planificación estratégica nace de la necesidad de transformar la ciudad para hacerla competitiva; en otros, del deseo de lograr un desarrollo local más generalizado frente a un evento particular; en otros, más bien de la búsqueda de una mayor eficiencia en el caso de los municipios más pequeños. El uso creciente de planes estratégicos locales es también una señal del cambio experimentado por las políticas de desarrollo en la región. Tradicionalmente, estas se diseñaban desde un centro de decisión sin tener en cuenta las especificidades de cada territorio y sin la colaboración de actores locales. El enfoque local y territorial implica un cambio sustancial, ya que los actores locales –tanto públicos como privados– se convierten en promotores activos de su localidad, participando directamente en el diseño de políticas e intervenciones (Brugué y Subirats, 2005).

La planificación estratégica aplicada a ciudades y territorios destaca por su capacidad de identificar y resolver problemas, formar consensos e implementar decisiones. Entre los beneficios más relevantes de la planificación estratégica se resaltan los siguientes: i) ofrece una visión global del sistema urbano; ii) permite identificar tendencias, definiendo un modelo de desarrollo; iii) formula objetivos prioritarios; iv) promueve la coordinación entre el sector público y el privado, v) otorga alta visibilidad política y social al proceso (Fernández Güell, 1993).

La importancia de la planificación estratégica para el desarrollo productivo de una localidad ha sido

destacada en el capítulo 6. En efecto, el aspecto central de todo plan estratégico es su carácter integral, pues aborda temáticas tanto económicas y sociales como ambientales. Como ya se indicó, la oferta de bienes y servicios públicos puede mejorarse en el contexto de una buena planificación estratégica, como es el caso del desarrollo económico. La planificación estratégica es un instrumento útil para organizar la provisión de bienes y servicios públicos, promoviendo intervenciones integrales que tengan en cuenta el uso socialmente óptimo del territorio, y maximizando la posibilidad de que haya complementariedades entre diferentes servicios e intervenciones.

Con respecto a los procesos tradicionales de planificación urbana, la planificación estratégica proporciona un mayor nivel de confiabilidad y seguridad a los actores involucrados, incrementando la probabilidad de que las acciones asociadas se cumplan favorablemente. Esto se debe, en parte, al hecho de que en la planificación estratégica las decisiones privadas y públicas se coordinan *ex ante*, con un compromiso confiable entre las partes. La clave de su éxito es la creación de un pacto entre los diferentes actores del proceso, es decir, administraciones públicas, agentes económicos y sociales del sector privado, y la sociedad civil, para mantener una visión de largo plazo mediante acciones y proyectos específicos. De hecho, un gran número de agentes diferentes –tanto locales como supralocales– influyen directa e indirectamente sobre el desarrollo económico de una ciudad; y las responsabilidades asumidas por los diferentes actores aseguran el éxito del plan estratégico.

Los planes estratégicos implican un nivel importante de coordinación entre el sector público y el privado bajo una estrategia común. Por un lado, el financiamiento de los proyectos puede ser tanto público como privado (aunque, en muchos casos, el financiamiento privado es clave, y el público es complementario). Por otro, el sector privado no es simplemente un concesionario o agente del sector público, sino un participante activo del proceso de planificación.

Finalmente, el plan permite incidir en la toma de decisiones de otras dependencias u organismos

públicos, incluidos el nivel nacional y regional, dando una mayor voz a los actores locales. En este sentido, el plan estratégico también puede mejorar el impacto local de intervenciones originadas en otras instancias, por ejemplo a nivel de gobierno nacional, maximizando el potencial positivo de estas intervenciones y logrando su mejor adaptación a las condiciones locales.

El carácter integral de un plan estratégico se debe, en parte, a la necesidad de coordinar retos económicos, sociales, ambientales y territoriales. Mientras que los planes urbanos tradicionales se preocupan fundamentalmente por decidir sobre el uso del suelo y planificar el desarrollo de las infraestructuras urbanas, el alcance del plan estratégico es mucho más amplio e incluye un portafolio de diferentes tipos de intervenciones concretas con el objetivo último de mejorar la calidad de vida de los habitantes y la competitividad económica de la ciudad. Por esta razón, los planes estratégicos incluyen elementos de infraestructura y provisión de sus servicios (agua potable, saneamiento, electricidad, gas), bienes y servicios públicos (áreas públicas, transporte y vialidad, educación y entrenamiento, salud, cultura), desarrollo económico (productividad y competitividad de industrias locales, turismo, comercio), políticas para cerrar brechas sociales y participación ciudadana. El Recuadro 7.1 presenta diferentes áreas claves de intervención de los planes estratégicos.

En un estudio realizado para la presente publicación, Goytia y Pasquini (2009b) realizaron una encuesta sobre las estrategias de desarrollo local realizadas en los municipios de Argentina<sup>8</sup>. Una parte de esta encuesta se concentra en el uso y los componentes de los planes estratégicos municipales, lo que permite resaltar algunas características comunes de dichos planes.

Según la encuesta, los planes estratégicos generalmente cuentan con un diagnóstico de la situación socioeconómica del municipio, unas metas u objetivos cualitativos, y una lista de proyectos de inversión y de políticas así como programas locales que deben ser ejecutados (tanto por el sector público como por el sector privado) durante la vigencia del plan. Por lo general, tienen una vigencia de

<sup>8</sup> Esta campaña es llevada a cabo por el equipo de investigación de Economía Urbana de la Universidad Torcuato Di Tella, con el apoyo de la Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación.

### Recuadro 7.1 El alcance de la planificación estratégica

Según Pascual Esteve (2001), pueden distinguirse cuatro grandes áreas estratégicas de intervenciones donde se ubican los diferentes proyectos concretos que forman parte de un plan estratégico.

**Territorio:** estos incluyen todas las intervenciones sobre el uso del suelo, como proyectos de accesibilidad y conectividad (p.e., vías de comunicación de alta capacidad), de renovación, recuperación y valorización de espacios naturales y centros históricos y patrimonios culturales, de desarrollo de nuevas áreas urbanas residenciales, y de acciones correctoras de impactos ambientales.

**Desarrollo económico:** este eje de proyectos tiene el objetivo de promover el desarrollo, la competitividad y la productividad de la localidad. Se incluyen tanto proyectos sectoriales de promoción como intervenciones que mejoran el ambiente empresarial, estimulan la creación de nuevas empresas e impulsan el mercado de trabajo (p.e., a través de programas de formación ocupacional).

**Cohesión social:** este eje de acción persigue, por un lado, la reducción de las brechas sociales dentro de las ciudades y, por el otro, la profundización del capital social. En cuanto al primer objetivo, se incluyen todas las intervenciones dirigidas a integrar áreas marginalizadas de la ciudad y ofrecer oportunidades para los estratos menos favorecidos de la sociedad. Entre otras, puede incluir intervenciones de adecuación y ampliación a la red de servicios básicos, sanitarios, y educativos. El segundo objetivo incluye acciones de promoción de asociatividad y participación ciudadana tales como actividades culturales y deportivas.

**Gobierno de la ciudad:** vinculado al anterior, este eje de acción busca establecer mecanismos de cooperación social y participación ciudadana e institucionalidad; mejorar la colaboración interinstitucional y la gestión municipal; y crear redes de relación con otras ciudades, localidades y territorios.

Fuente: Pascual Esteve (2001).

mediano o largo plazo, de hecho el 30% tiene una duración mayor a diez años.

Cada plan estratégico generalmente cuenta con algún tipo de mecanismo de consulta y participación, parte importante para alimentar el proceso de planeamiento estratégico o la toma de decisiones sobre las distintas políticas públicas. Entre estos mecanismos, cabe resaltar la existencia de foros, consejos, asambleas o congresos consultivos sobre el desarrollo económico local, donde están representados los diferentes agentes económicos y sociales locales: el gobierno local, las organizaciones empresariales, los sindicatos, las ONG, entre otros. En muchos casos, estos mecanismos se ven acompañados por agencias de desarrollo o centros de estudio que examinan la realidad socioeconómica local y realizan encuestas periódicas para monitorear los indicadores socioeconómicos como medida de la calidad de vida de los habitantes del municipio. Además, un número relevante de municipios viene utilizando el mecanismo de presupuesto participativo, a través de asambleas barriales u otros tipos de mecanismos donde los ciudadanos participan en la asignación de parte del presupuesto municipal a iniciativas u obras particulares<sup>9</sup>. Los resulta-

dos de la encuesta se presentan con más detalle en el Recuadro 7.2 (ver p.170).

La experiencia de la planificación estratégica a nivel del sector público ha permitido extraer algunas lecciones interesantes. En primer lugar, es necesario que todos los entes (personas, organismos, comunidades, empresas) involucrados por el proyecto sean tomados en cuenta, estén informados acerca de este y de ser posible, lo apoyen. Las prioridades contempladas dentro de la estrategia deben intentar ser un reflejo de los valores de los agentes involucrados y, a tal fin, es importante que exista algún mecanismo de información y comunicación que vincule a los participantes (directos e indirectos) del plan (Friedman, 1996).

Otra recomendación general es la priorización: si bien es concebible un plan estratégico que contemple múltiples objetivos, es conveniente que estos estén organizados de manera que la toma de decisiones en caso de conflicto no se preste a ambigüedades. En general, es recomendable que haya pocos objetivos amplios que abarquen varios objetivos específicos claramente jerarquizados. Además, para que una planificación estratégica sea exitosa, deben

9 Más adelante, se examinará la experiencia del presupuesto participativo en la ciudad de Montevideo.

### Recuadro 7.2 La encuesta de Estrategias de Desarrollo Local en Municipios de Argentina

En un esfuerzo por subsanar la escasez de información local a la que se enfrentan tanto investigadores como formuladores de política, el equipo de investigación de Economía Urbana de la Universidad Torcuato Di Tella, en colaboración con el Ministerio del Interior y con el auspicio de la CAF, diseñaron una encuesta destinada a las autoridades municipales de cada uno de los 118 municipios que, según la clasificación del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), componen los principales aglomerados urbanos de Argentina.

La encuesta consistió en 24 preguntas que buscaban determinar cómo se plantea cada municipalidad el proceso de desarrollo local. Incluían especificaciones sobre las instancias encargadas de la planificación, sus actividades, el proceso de planeamiento y sus prioridades, la existencia de cooperación intergubernamental (tanto horizontal como vertical), y los

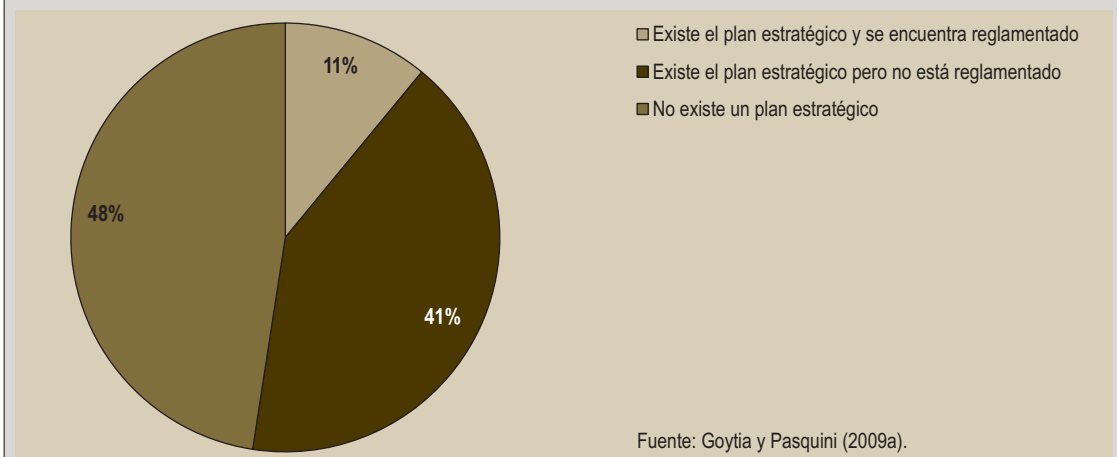
mecanismos de participación ciudadana en el desarrollo local, entre otras.

Funcionarios de las municipalidades, designados por el intendente, y que, en su mayoría, ocupaban cargos relacionados con planificación, producción o desarrollo económico respondieron la encuesta por teléfono o vía correo electrónico. De los 118 municipios que pertenecen a los grandes aglomerados urbanos, 82 respondieron la encuesta, lo que representa casi un 60% del total.

Una de las preguntas indagaba si los municipios disponían de un plan estratégico de desarrollo local y, en caso afirmativo, si este se encontraba reglamentado por alguna ordenanza municipal o similar. En el Gráfico 1 se muestran los resultados de dicha pregunta para los 82 municipios urbanos que la respondieron.

**Gráfico 1**

**Planes estratégicos en municipios urbanos de Argentina (% de municipios)**



Continúa

identificarse los objetivos y mandatos que entran en conflicto entre sí. En el sector público, con frecuencia se presentan metas cuya realización supone el fracaso o retraso de otras metas. Para evitar que esto se convierta en un obstáculo para el éxito de los proyectos, lo ideal es que las funciones de cada actor estén bien especificadas así como los límites de sus injerencias, y que los objetivos hayan sido priorizados sin ambigüedades.

Las funciones de monitoreo y evaluación son un componente fundamental de cualquier sistema efectivo de planificación estratégica. Estas son necesarias para medir el impacto de las diferentes intervenciones contempladas por el plan y para proveer

fuentes de datos actuales y específicas a la localidad, información valiosa tanto para la formulación como para la implementación del plan. La información provista es particularmente valiosa en los casos donde las actividades de monitoreo y evaluación no están vinculadas a un plan o programa específico, sino que forman parte de un proceso continuo de largo plazo. En varios países de América Latina, se han implementado sistemas exitosos de monitoreo y evaluación basados en enfoques diferentes. Una tendencia común consiste en llevar a cabo estas actividades a través de la cooperación de diferentes sectores y agencias, por ejemplo, de universidades, institutos de investigación y el sector público (Irazábal, 2009).

## Continuación

## Recuadro 7.2 La encuesta de Estrategias de Desarrollo Local en Municipios de Argentina

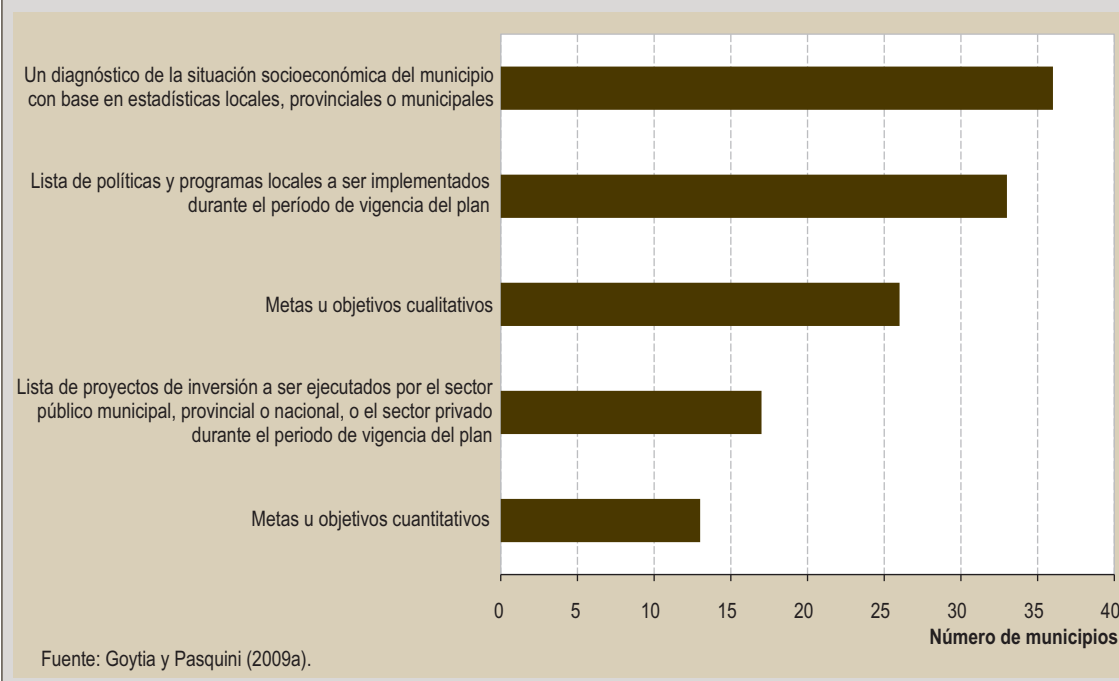
De los 82 municipios urbanos que respondieron la encuesta, 43 poseen un plan estratégico, pero solo nueve de ellos lo tienen formalmente reglamentado. Llama la atención el reducido número de municipios que reglamenta oficialmente sus planes estratégicos y estos, en su mayoría, los utilizan más como una guía informal que como un plan institucionalizado que deben seguir. Si bien es importante que el plan estratégico exista y abarque las distintas dimensiones del espacio

urbano, también es esencial que esté formalmente reglamentado para legitimarlo y garantizar su continuidad.

Los puntos que se incluyen en los planes estratégicos de desarrollo se resumen en el Gráfico 2. De los municipios encuestados, la mayoría incluye en el plan únicamente diagnósticos de la situación y una lista de proyectos; apenas 13 de ellos (un 30% de los municipios con plan estratégico) tienen metas cuantitativas.

## Gráfico 2

## Puntos incluidos en los planes estratégicos



Continúa

En Bogotá, por ejemplo, el programa “Bogotá ¿cómo vamos?” tiene el propósito de realizar una evaluación continua de los cambios que se van produciendo en la calidad de vida de la ciudad como resultado del cumplimiento de la Administración Distrital del Plan de Desarrollo. El proyecto surgió durante la campaña electoral de 1997 como ejercicio ciudadano de rendición de cuentas. La calidad de vida se mide tanto a través de indicadores técnicos objetivos como de indicadores de percepción ciudadana en una variedad de áreas que incluyen salud, educación, medio ambiente, servicios públicos, seguridad ciudadana, espacios públicos y desarrollo urbano, entre otros. El proyecto fue seleccionado en el Concurso de Buenas Prácticas patrocinado por el PNUD, Habitat Dubai en 2002, y

se ha contemplado la posibilidad de adaptar dicho plan a otras ciudades colombianas.

### Experiencias de planificación estratégica en la región

Desde principios de los años noventa, varias ciudades de América Latina han emprendido planes estratégicos. Cerca de 70 ciudades de la región han llevado a cabo procesos de planificación estratégica (Fernández Güell, 2007); ciudades grandes como Río de Janeiro, Santiago de Chile, Montevideo y Bogotá así como ciudades medianas como Cartagena de Indias, Curitiba y Rafaela. Asimismo, el compromiso de las ciudades con la planificación estratégica es evidente por el hecho de que unas

## Continuación

## Recuadro 7.2 La encuesta de Estrategias de Desarrollo Local en Municipios de Argentina

Como dato interesante, se puede añadir que solo 16 de los municipios urbanos difunden el plan estratégico mediante una publicación o a través de Internet. La difusión de los planes de

la localidad es importante a fin de que los ciudadanos puedan ejercer los mecanismos de participación que se especifican en el Gráfico 3.

## Gráfico 3

## Mecanismos de consulta y participación existentes en el municipio



Fuente: Goytia y Pasquini (2009a).

La encuesta de Estrategias de Desarrollo Local en Municipios de Argentina permite extraer algunas regularidades sobre las formas de planificación existentes, pero también pone de manifiesto la heterogeneidad entre los municipios. Pese a que aproximadamente la mitad de municipios dispone de un plan estratégico, destaca el hecho de que muy pocos lo incluyen

como parte de su legislación. Los procesos participativos son comunes aunque heterogéneos: 76 municipios tienen al menos un mecanismo de consulta o participación popular y 28 de los municipios, más de un mecanismo.

Fuente: elaboración propia en base a Goytia y Pasquini (2009a).

cien ciudades (incluidas ciudades españolas) con planes estratégicos forman parte del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), descrito en el Recuadro 7.3. Se trata de una organización constituida en 1993 y cuyo objetivo es promover la planificación estratégica y la formación de redes de ciudades para compartir y maximizar los beneficios de la planificación, y facilitar la transferencia de conocimiento.

Las primeras experiencias de planificación regional de las grandes ciudades de la región estuvieron fuertemente influenciadas por la experiencia española, en particular por el caso de Barcelona. Por un lado, los planes estratégicos de aquella época reflejaban una preocupación por los temas de infraestructura básica y de disparidades sociales y, por otro, un deseo de reforzar la posición competitiva de las ciudades de América Latina en la red de ciudades globales. Debido a la debilidad del capital

social y a las carencias en materia de gobernabilidad, muchos de estos planes no alcanzaron la necesaria continuidad para lograr resultados duraderos (Fernández Güell, 2007). Además, el caso de algunas ciudades metropolitanas (como Lima, Santiago de Chile y Buenos Aires) muestra las limitaciones de la planificación estratégica cuando no se incluye todo el espacio metropolitano sino una demarcación más limitada de la ciudad (Steinberg, 2005).

Sin embargo, como se verá más adelante, en muchos casos de planificación estratégica de ciudades de la región se han logrado resultados concretos, y formas novedosas –y a la vez participativas– de gestión, seguimiento y monitoreo. La planificación ha permitido una mejor orientación de las inversiones, y un cambio de la cultura de planificación en las instituciones involucradas, creando las condiciones para obtener mejores resultados en el futuro (Steinberg, 2005). En los casos en que no se han logrado



### Recuadro 7.3 El CIDEU y la red de ciudades iberoamericanas

Las redes de ciudades y la cooperación intermunicipal pueden desempeñar una función importante en la gobernabilidad de las ciudades y en su gestión estratégica. Las asociaciones de gobiernos locales pueden servir de inspiración para una mayor autonomía política de los gobiernos, especialmente si son apoyadas a nivel internacional. En efecto, las redes de ciudades a nivel internacional pueden servir para brindar apoyo mutuo en la planificación y ejecución de políticas urbanas, maximizando los beneficios potenciales de planes estratégicos.

A partir de mediados de los años ochenta, las redes de ciudades han aumentado notablemente como estrategia para mejorar la competitividad de ciudades grandes y medianas. Estas redes suponen un sistema complementario de solidaridad internacional, otorgando a las ciudades un papel participativo en la esfera política mundial.

El Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) es una asociación de ciudades latinoamericanas y españolas vinculadas por su compromiso con la planificación

estratégica urbana. De igual modo, participan como miembros 21 instituciones colaboradoras. El CIDEU se constituyó en Barcelona en 1993 con el objetivo de compartir en red los beneficios de la planificación estratégica.

El CIDEU es también una comunidad virtual que impulsa la colaboración de sus miembros a través de su plataforma e-Cideu. En particular, el objetivo del CIDEU es impulsar el desarrollo económico y social de las ciudades miembros, la reflexión en torno a las estrategias urbanas, el cambio cultural para la incorporación de tecnologías digitales para la planificación estratégica y la construcción de comunidades virtuales temáticas.

El CIDEU, en este contexto, realiza diferentes actividades, que incluyen –entre otras– la asistencia técnica experta para apoyar a las ciudades en sus procesos de planificación estratégica, programas y seminarios de formación, encuentros para fomentar el intercambio de experiencias, y espacios digitales para impulsar la cooperación entre ciudades.

Fuente: elaboración propia en base a CIDEU (2009).

los resultados esperados, la planificación estratégica ha servido de marco para que los diferentes grupos de interés puedan buscar soluciones para el futuro.

#### **Curitiba**

La ciudad de Curitiba tiene una larga tradición en lo que a planificación urbana se refiere. El primer plan estratégico de la ciudad, denominado Plan Maestro de Curitiba, fue comisionado y diseñado en 1964. Al año siguiente, se creó el Instituto de Investigación y Planificación Urbana de Curitiba (IIPUC), cuyo objetivo era supervisar e implementar el proceso de planificación mediante la aplicación del Plan Maestro y el diseño de nuevos planes. El IIPUC también es responsable de la coordinación con otras agencias gubernamentales y agentes económicos, y de la difusión de prácticas desarrolladas en Curitiba en otros países y regiones. Las estrategias del Plan Maestro incluían medidas en una serie de aspectos: transporte, renovación del centro de la ciudad, creación y restauración de parques y centros de entretenimiento, control de inundaciones, y construcción y acondicionamiento de viviendas para familias de bajos recursos (IIPUC, 2009).

El proceso de ordenamiento territorial ha sido complejo y está sujeto a revisión continua. El plan

estratégico de Curitiba se basa en la noción de que la utilización del suelo puede ser restringida y organizada de manera que se mejoren las condiciones de vida de los habitantes. La zonificación de la ciudad según el uso del territorio se basa en incentivos y restricciones que integran múltiples dimensiones del desarrollo. Este mecanismo de zonificación definió los parámetros que guiarían las inversiones públicas y privadas y las actividades productivas. En la primera versión del plan, se establecieron sectores estructurales que determinaron zonas de comercios y servicios, zonas residenciales, y reservaba áreas para la expansión urbana. Luego, se definieron parámetros que buscaban regular la densidad urbana en las distintas áreas: por ejemplo, los edificios en las zonas cercanas a las vías estructurales no podían tener un área seis veces mayor a la superficie que ocupaban, y dicha proporción disminuía a medida que disminuía la capacidad de tráfico de las vías aledañas. Este control de la densidad, unido a los planes de transporte masivo, contribuían a incentivar el desarrollo económico mediante la reducción de los costos de transporte, disminuían los costos indirectos de provisión de servicios públicos, y ayudaban a preservar el casco histórico de la ciudad.



En Curitiba, el transporte público es un elemento fundamental del plan estratégico de la ciudad, el cual es un elemento de apoyo tanto al desarrollo económico como a la cohesión social. Destaca por ser un sistema integrado con el uso del suelo, formando parte de un modelo de desarrollo urbano. En los años sesenta, Curitiba atravesaba un período de crecimiento acelerado y presentaba serios problemas de tráfico y de congestión. A finales de dicha década, se estableció un sistema novedoso de transporte público, basado en autobuses que circulaban por vías exclusivas por los ejes radiales.

Entre los elementos innovadores del sistema de transporte de Curitiba, destaca el uso de carriles exclusivos, en los dos sentidos, para la circulación de los autobuses. El sistema se desarrolló, además, mediante líneas alimentadoras, con autobuses convencionales para unir áreas más lejanas con los terminales de integración, líneas expresas, con un servicio directo entre terminales de integración, líneas circulares para eliminar viajes innecesarios en los ejes estructurales y estaciones “tubo” (implementadas en 1991) que permiten mayor seguridad, comodidad y rapidez en la integración. La eficiencia del sistema es potenciada por el uso de autobuses biarticulados, con capacidad para 270 pasajeros, que funcionan como un tren ligero por su gran capacidad, seguridad y comodidad.

El sistema actual de transporte, basado en el concepto de red integrada, permite a los usuarios pagar una sola tarifa plana y coordinar su viaje usando distintas líneas. Diez empresas privadas prestan el servicio bajo un régimen de concesión, garantizando la oferta bajo un sistema diseñado por el sector público. Se trata de un ejemplo exitoso de asociatividad público-privada: la administración de la ciudad realiza las inversiones en infraestructura (vías exclusivas, estaciones, terminales, entre otras), mientras que los socios privados realizan las inversiones en la flota de autobuses, y cubren los costos de operación y mantenimiento. Además, gracias al sistema de tarifa única, se ha logrado una “tarifa social”: de este modo, los viajes cortos subsidian los más largos, que son realizados generalmente por habitantes de menores recursos. El sistema se ve complementado por otros servicios, tales como líneas turísticas, una línea Inter-Hospitales que conecta los hospitales de la ciudad, una línea para estudiantes con necesidades especiales,

una línea circular de microbuses en el centro histórico de la ciudad, entre otros.

El sistema de transporte público de Curitiba es una de las primeras experiencias en América Latina de un sistema integrado que busca una solución eficiente y sostenible al problema de la movilidad de los ciudadanos. El caso de Curitiba demuestra que es posible lograr un sistema de transporte urbano sostenible basado exclusivamente en autobuses, prescindiendo de tecnologías más avanzadas como tranvías o metro ligeros. En efecto, se estima que el costo de implementar el sistema de tránsito rápido de autobuses o *bus rapid transit* (de ahora en adelante, BRT) en Curitiba fue menos del 1% de los costos que implica construir un sistema de metro (Irazábal, 2009).

En cuanto a las medidas habitacionales, la ciudad de Curitiba ha implantado una serie de mecanismos novedosos para mejorar la calidad de vida de los habitantes de viviendas precarias. Por una parte, la ciudad compró tierras cercanas a las vías cuya construcción estaba proyectada, y más adelante subsidió soluciones habitacionales para familias de bajos recursos en dichas tierras. De esta manera, las familias quedaban incorporadas al sistema de transporte urbano, lo que las acercaba a posibilidades de empleo y de inserción en la economía de la ciudad (Rabinovitch y Hoehn, 1995). Por otra parte, en la periferia de la ciudad se habían formado *favelas* (tugurios), cuyos métodos de disposición de los desechos sólidos (en las vías fluviales) ocasionaban altos y crecientes niveles de contaminación así como problemas sanitarios. Dado que la ciudad no podía costear, en el futuro inmediato, la construcción de viviendas para relocalizar a esas familias, las autoridades optaron por mejorar los servicios públicos disponibles en los tugurios, y ofrecer incentivos para que los ciudadanos participaran con la limpieza de la ciudad. Surgieron diversas iniciativas, tales como el empleo de personas en el barrido de las calles, programas de recolección de papel; incluso se ofrecieron cupones de comida y de transporte a las personas que recogieran y depositaran sus desechos en los puntos de recolección a los que iban los camiones. Esta última medida tenía el beneficio adicional de ofrecer a la población de las favelas la posibilidad de insertarse en la economía de la ciudad, ya que les permitía transportarse a lugares de empleo (McLeod, 2002).

El caso de Curitiba brinda importantes lecciones para la planificación estratégica. En primer lugar, no cabe duda de que la institucionalización que acompañó al proceso de planificación desde sus inicios ha contribuido a su éxito. A partir de su primera iniciativa, el proceso de planificación se fue asentando al encarar las políticas públicas en Curitiba y, hoy en día, las distintas etapas de la planificación urbana están en constante interacción unas con otras, siendo continuamente actualizadas y reevaluadas para cumplir de mejor manera los objetivos pautados. La búsqueda de consenso entre corporaciones privadas, sector público y habitantes de la ciudad ha sido crucial para el desarrollo de las políticas planteadas, y la atención a la retroalimentación, que implica la continua reevaluación de las estrategias, se ha relacionado con el hecho de que, en la actualidad, Curitiba sea considerada una de las ciudades de Brasil con mayor nivel de calidad de vida.

### **La Paz**

El departamento de La Paz, en Bolivia, presenta un interesante caso de evaluación de la gestión estratégica local. En 1990, dicho departamento tenía una participación del 27% en el PIB nacional, cifra que para 2001 se había reducido a un 23,5%, mientras que la población equivalía al 30% en 1990 y a 28,7% en 2001. Las condiciones de vida de la población, si bien aumentaron en ese período, sufrieron un rezago con respecto a la media nacional: en 1976 La Paz tenía un índice de desarrollo humano mayor al del país, situación que se revirtió para finales de 2001<sup>10</sup>. En cuanto a la cobertura de servicios básicos, para 1999, un 99% de los hogares de La Paz tenía acceso a electricidad, cifra ligeramente superior a la del nivel nacional que rondaba el 98,4%. El número de hogares con servicio de agua era similar en La Paz y Bolivia: 90,9% y 91%, respectivamente. Sin embargo, cerca del 15% de los hogares en La Paz no contaba con sistema de desagüe, mientras que a nivel nacional el porcentaje era de 14% (INE, 2009a).

A pesar de ser La Paz el centro político y la capital de Bolivia, sus indicadores de calidad de vida no eran sustancialmente mejores y, en algunos casos, eran incluso peores que los del país en general.

Además, es importante mencionar la brecha existente entre el área rural y el área urbana de La Paz: según el Censo 1992, la incidencia de la pobreza era de un 95,5% para la población rural y de un 55,3% para la población urbana del departamento.

En el año 2000, se elaboró el Plan de Desarrollo del Municipio La Paz 2001-2005 (de ahora en adelante, Plan 2001-2005), en cuyo proceso de elaboración se involucraron actores de varios ámbitos de la sociedad (comités de vigilancia, asociaciones comunitarias, entre otros), la prefectura, el gobierno municipal, algunas ONG así como personas individuales<sup>11</sup>. Se organizaron talleres y asambleas para que estos actores expusieran sus aportes y, finalmente, se redactó el Plan, que se centraba en tres módulos principales:

- i) Municipio habitable: atendía a consideraciones de uso del suelo, ordenamiento territorial, manejo de riesgos, protección y control ambiental, mantenimiento de la infraestructura y provisión de servicios.
- ii) Municipio solidario, equitativo y afectivo: perseguía mejorar las condiciones de vida de los segmentos más pobres, mediante el mejoramiento barrial, buscando el mejoramiento de las viviendas populares, las condiciones de seguridad ciudadana y la atención médica para los grupos vulnerables.
- iii) Municipio integrador y metropolitano: cuyo objetivo principal era integrar las áreas rurales y urbanas de La Paz, tanto en términos físicos como institucionales (Gobierno Municipal de la Paz, 2000).

Además, el Plan esperaba implementar estrategias de fortalecimiento e inserción de las comunidades indígenas y campesinas, tanto a nivel económico como social e institucional, buscando el desarrollo rural sostenible y eficiente.

Como se evidenció durante las lluvias y las precipitaciones de granizo en 2002, la ciudad de La Paz presentaba considerables niveles de vulnerabilidad; inadecuados y, en muchos casos, inexistentes planes de contingencia; y, en general, un manejo de riesgos que no estaba preparado para auxiliar a los sectores más necesitados de la población. La experiencia de 2002 sirvió como catalizador para que se

<sup>10</sup> El Índice de Desarrollo Humano de Bolivia era, en 1976, de 0,464; en 1992 había mejorado a 0,568; y en 2001 era de 0,641; mientras que para el departamento de La Paz, las cifras correspondientes fueron 0,483; 0,573; y 0,629, respectivamente (PNUD, 2003).

<sup>11</sup> Ver Gobierno Municipal de la Paz 2000 para más detalles sobre el Plan. Disponible en: <http://www.ci-lapaz.gov.bo/>

implementara, dentro del Plan de Desarrollo, un Programa de Gestión de Riesgos, cuya misión consistía en buscar incorporar la reducción y manejo de riesgos como uno de los ejes del desarrollo sustentable. Esto representa un interesante ejemplo de la adaptabilidad que debe tener un plan de desarrollo exitoso.

Dentro de los logros del Plan 2001-2005, puede contarse la implementación del Programa Barrios de Verdad, que ha reacondicionado y mejorado la infraestructura básica en algunas zonas populares; el Programa de Revitalización del Centro Urbano, que ha recuperado espacios públicos a partir de la rehabilitación y el rediseño de zonas claves; la construcción de espacios necesarios (mercados, zonas verdes, espacios deportivos); y el diseño de estrategias de inversión en vialidad que conecten las zonas urbanas de La Paz con las zonas rurales.

Continuando con la iniciativa del Plan 2001-2005, el Plan de Desarrollo Departamental La Paz 2007-2010<sup>12</sup> busca mejorar algunos aspectos que fueron identificados como deficientes en la ejecución del primero. En el Plan 2007-2010, se reconoce la existencia de cuatro grandes problemas en La Paz. En primer lugar, el estancamiento económico; vale resaltar el mayor énfasis que se hace en el desarrollo productivo, y este problema protagoniza muchas de las estrategias propuestas en el nuevo Plan. En segundo lugar, las brechas sociales y regionales: como se mencionó con anterioridad, existen importantes disparidades de calidad de vida entre las zonas rurales y las urbanas en La Paz, y dentro de las zonas urbanas, entre distintos sectores de la población. Hasta la fecha, ha sido poco el éxito de las políticas implantadas para reducir estas brechas, si bien los niveles de cobertura de servicios públicos y los indicadores de salud han mejorado, en promedio. El tercer problema identificado es la desarticulación territorial, ya que muchas de las zonas rurales del departamento son de difícil acceso vial, lo que dificulta su inserción en la articulación institucional, social y política de La Paz. Por último, se identificaron problemas de gobernabilidad como un obstáculo para la consolidación de instituciones que permitan acompañar un proceso de desarrollo en La Paz (Prefectura del Departamento de La Paz, 2006).

El caso de La Paz permite extraer algunas lecciones interesantes. En primer lugar, como ya se mencionó, la adaptabilidad del Plan es una característica sumamente importante, como lo demuestra el Programa de Gestión de Riesgos que surgió en respuesta a coyunturas adversas pero que permitió subsanar algunas carencias fundamentales de la planificación del departamento. En segundo lugar, el estancamiento social y el mantenimiento de las brechas de acceso y cobertura, a pesar del énfasis social que tuvo el Plan 2001-2005, es un ejemplo de la necesidad de articular las estrategias sociales con estrategias productivas que permitan generar un proceso de desarrollo sustentable.

### *Montevideo*

La historia reciente de la administración de la ciudad de Montevideo comienza en 1990, año en el cual se aprobó la descentralización municipal de la ciudad que quedó dividida en 18 zonas. De esta manera, se planteaba en Montevideo la descentralización en su dimensión administrativa, social y política. Al mismo tiempo, la gestión del espacio urbano empezó a plantearse desde un enfoque estratégico e integrador, creándose en 1993 la Comisión Especial de Apoyo al Plan Estratégico de Montevideo, cuya misión era articular las gestiones en la ciudad a nivel central (de la Intendencia) y a nivel descentralizado (de las zonas).

La descentralización de Montevideo introduce algunas particularidades al proceso de planificación, pues este ocurre en dos niveles: mediante la participación de los Concejos Vecinales (órgano deliberativo local), las Juntas Locales (poder ejecutivo local), los funcionarios de los centros comunales (agencias locales de ejecución de servicios), los ciudadanos y los dueños de negocios; en cada una de las zonas se elabora el Plan Estratégico de Desarrollo Zonal (PLAEDEZ) que sigue algunos lineamientos generales para todas las zonas: el horizonte temporal es de diez años y se plantea el objetivo general de desarrollo y las líneas estratégicas de cada zona para luego orientar los proyectos y programas locales a fin de alcanzar el objetivo (PLAEDEZ, 2009).

<sup>12</sup> Para más detalles sobre este plan, ver Prefectura del Departamento de La Paz, 2006. Disponible en: <http://www.boliviaprefectural.org/archivos/PDEDES%20La%20Paz.pdf>

En segundo lugar, a nivel central existe el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo que establece objetivos relacionados con elementos más generales del espacio urbano, como los lineamientos para el uso del suelo, reglamentaciones de la actividad económica, políticas de desarrollo sustentable, interacción con el sector privado, provisión de infraestructuras urbanas, entre otros (PLAEDEZ, 2009).

Uno de los aspectos destacados de la forma en que se plantea el desarrollo urbano en Montevideo es el mecanismo de Presupuesto Participativo<sup>13</sup>. Este consiste en que los ciudadanos, ya sea individualmente o por medio de asociaciones cívicas, participen directamente en la asignación de los fondos públicos a los proyectos de desarrollo urbano, mediante algún mecanismo de interacción con las autoridades (Goldfrank, 2006). En Montevideo, dicho mecanismo se basa en el voto de los habitantes de cada zona para establecer prioridades entre varias propuestas de desarrollo comunitario. Los mismos vecinos plantean dichas propuestas en el Consejo Vecinal, y las prioridades se establecen tanto anualmente como cada cinco años. El 80% del presupuesto del departamento se asigna de esta manera y el 20% de la ejecución está a cargo de los gobiernos zonales. Entre los servicios públicos que se han descentralizado para pasar a depender directamente de esta forma de participación ciudadana, se encuentran, entre otros, el alumbrado público, el barrido de calles, el mantenimiento de espacios de recreación y áreas verdes, y algunos programas sociales. Los logros de la ciudadanía –gracias a esta herramienta– incluyen instalación de semáforos, construcción de rampas para discapacitados, reparación de calles, mejoras en el alumbrado, entre otros.

Además de las mejoras registradas en la provisión de servicios, la implantación del Presupuesto Participativo estuvo asociada a la mejora de indicadores de transparencia en la administración pública y contribuyó a la popularidad del alcalde y a la estabilidad política. Sin embargo, se ha argumentado que no hubo un incremento sustancial en el activismo ciudadano, debido a obstáculos burocráticos y propagandísticos de la oposición política (Goldfrank, 2006).

El caso de Montevideo representa un ejemplo interesante de cómo la planificación estratégica puede darse simultáneamente en varios niveles de descentralización, siempre que existan mecanismos claros de participación de las distintas instancias. A pesar de algunos obstáculos, y teniendo en cuenta que aún existen posibilidades de mejora y refinamiento de las herramientas de participación, se reconoce que la forma actual en que se plantea la evolución urbana de Montevideo ha tenido importantes repercusiones en la calidad del espacio urbano, del bienestar social y de la conciencia ciudadana de sus habitantes.

### *Quito*

Quito, por ser la ciudad capital de Ecuador y por su localización geográfica, es un nodo fundamental de la circulación de bienes y factores en el país. Además, desde 1978 la ciudad es Patrimonio Cultural de la Humanidad.

En el aspecto económico, Quito es uno de los principales polos del desarrollo industrial de Ecuador: concentra más del 65% de los establecimientos fabriles, de los trabajadores industriales y de las inversiones de capital en el sector industrial. Además, Quito es un importante nodo en el sistema de transporte del comercio interno e internacional del país y es receptor del 70% del turismo internacional. En 2007, la provincia de Pichincha, donde se ubica Quito, concentró el 20% del valor agregado nacional. En años recientes, sobreponiéndose a la crisis de 1999-2000, se ha dado en Quito un proceso de diversificación (Alcaldía Metropolitana de Quito, 2005).

Más allá de la importancia que tiene el Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) para la economía nacional, que justifica un enfoque estratégico para aprovechar el potencial de la región, en el área metropolitana de Quito viven más de dos millones de personas, cuyas necesidades deben ser satisfechas de manera organizada y a quienes se les debe permitir desarrollarse.

En el año 2005, en el Plan Equinoccio 21 - Quito hacia el 2025, se plantearon las estrategias generales de desarrollo del DMQ hasta el año 2025, reconociendo que las ciudades protagonizan el desarro-

<sup>13</sup> El caso pionero de este tipo de mecanismos es la ciudad de Porto Alegre, en Brasil, que lo implantó en 1989, y se le ha atribuido el éxito de la ciudad en mejorar la provisión de agua, alumbrado público, vivienda y salud, entre otros.

llo en las recientes tendencias globales<sup>14</sup>. Dicho Plan era la continuación del Plan Quito Siglo XXI, iniciado en 2000. El Plan hace mucho énfasis en un objetivo muy general: el desarrollo de capital social y capital humano como herramienta para potenciar las capacidades productivas y las redes de ciudadanos que son necesarias para lograr el desarrollo sostenible (Alcaldía Metropolitana de Quito, 2005).

El Plan identifica la situación de la ciudad en términos de su organización territorial, de su economía, de su sociedad y de su modelo de gestión. En cuanto a la organización territorial, se resalta que en las últimas dos décadas, la ciudad ha crecido mediante un proceso de periurbanización que ha acabado por incorporar al área metropolitana a algunos poblados menores que solían encontrarse en las afueras. Este crecimiento ha determinado un aumento de la demanda de servicios e infraestructura, y también ha ocasionado el deterioro urbano de algunas áreas en el centro de la ciudad.

Como se ha comentado anteriormente, la sociedad quiteña comprende a aproximadamente dos millones de personas y se proyecta que esta cifra rondará los tres millones para el año 2015. Entre los principales problemas sociales identificados, se encuentra la alta (y creciente) tasa de subocupación, la economía informal y la discriminación ocupacional que, a su vez, derivan en delincuencia, pobreza extrema, deterioro de la calidad de vida, entre otros. En cuanto a la seguridad en el distrito, el Plan identifica tres fuentes de amenazas: el contexto geográfico, debido a los riesgos sísmicos, volcánicos y geomecánicos; el contexto sociocultural que se ha deteriorado; y la emergencia de delincuencia profesional en la zona.

Por último, el modelo de gestión del DMQ presenta características interesantes. El Plan propugna la eficiencia administrativa, la gestión por resultados, la empresarización metropolitana, la cooperación público-privada y la coordinación institucional. En 1992, se conformó legalmente el Distrito Metropolitano de Quito que estableció límites jurisdiccionales más extensos e inició una nueva forma de gobierno local en el área. La estructura del Distrito Metropolitano reemplaza al sistema anterior, más

disperso, de cantones y parroquias, y enfatiza los principios de una toma de decisiones descentralizada y de diversidad local, al tiempo que amplía el territorio incluido bajo su autoridad general y las competencias relacionadas con el uso del suelo, la planificación del transporte y la gestión del medio ambiente. Además, la municipalidad ha tramitado la creación del subsistema educativo, las competencias de salud y otros servicios. Sin embargo, el traslado de competencias no ha estado acompañado de un traslado correspondiente de recursos, y las rigideces administrativas, en ocasiones, han impedido la implantación de nuevas políticas (Alcaldía Metropolitana de Quito, 2005).

El Plan Equinoccio 21 está concebido como una carta de navegación que, a largo plazo, sería utilizada como criterio de decisión con miras a construir la ciudad que se desea. Las premisas básicas del Plan –concebido como plan estratégico– son, en primer lugar, plantear una visión de futuro y definir proyectos para alcanzarla. En segundo lugar, tener una visión sistémica que tome en cuenta todos los actores así como sus interacciones y jerarquías. Además, el plan es colectivo, incluyente, integral, continuo e innovador.

Los objetivos del Plan están estructurados en torno a cuatro ejes, correspondientes con el contexto descrito anteriormente, a saber, el económico, el territorial, el social y el de gestión. Entre los objetivos generales, destacan el desarrollo de la cultura ciudadana, la promoción de la productividad y competitividad, la implantación de la justicia social, la educación universal de calidad, la protección del medio ambiente, y el fomento de valores familiares y de la confianza en las instituciones.

Con posterioridad, se establecen programas específicos en torno a los cuatro ejes, identificando objetivos estratégicos, y proyectos y políticas para su consolidación. Entre los programas del eje económico, se encuentran la promoción de emprendimientos, el programa de innovación, el desarrollo turístico, la generación de recursos financieros y la promoción del empleo. Los objetivos del eje social comprenden los temas de educación, cultura, salud, protección social, seguridad ciudadana, y deporte y

<sup>14</sup> Para más detalles sobre el Plan Equinoccio 21, véase Alcaldía Metropolitana de Quito (2005). Disponible en <http://www.quito.gov.ec/equinoccioXXI/quito2025.htm>



recreación. El eje territorial abarca objetivos de urbanismo, espacios públicos, vivienda, movilidad, infraestructura y servicios, calidad ambiental y prevención de riesgos. Por último, el plan de gestión incluye un programa de cohesión social, de desarrollo de capacidades institucionales, y de participación y control ciudadano.

Bajo esta concepción, la gestión de bienes fundamentales asumidos por la municipalidad ha incluido la construcción y la administración del nuevo aeropuerto internacional<sup>15</sup>, a través de una concesión para la construcción en ejecución con una inversión superior a los tres mil millones de dólares, con la intervención del Gobierno de Canadá y un consorcio privado de operadores de aeropuertos canadienses y el Aeropuerto de Houston (Banco Mundial 2009b). En cuanto a bienes ambientales, un aporte voluntario de los contribuyentes de hasta el 25% del impuesto a la renta para fines ambientales ha permitido a la municipalidad, a través de la corporación Vida para Quito, consolidar la propiedad de 600 hectáreas de parques, desarrollar un programa de arborización masiva, e iniciar la recuperación de los ríos Machángara, Monjas y San Pedro (que reciben la descarga de un 90% de las aguas servidas de la ciudad) (CIUDAD, 2005). Además, la corporación Revisión Vehicular y Calidad del Aire (Corpaire) se encarga de un proceso de revisión vehicular para garantizar el buen estado de los vehículos en circulación, con el objetivo de controlar las emisiones contaminantes<sup>16</sup>.

### **Tráfico y congestión: hacia un transporte urbano sostenible**

El sistema de transporte es un factor importante para la productividad y la competitividad de un país. El tráfico y la congestión vial son problemas visibles en muchas grandes ciudades de América Latina. De hecho, como se mostró en el Cuadro 7.2, el transporte público representa el servicio público con el cual los habitantes de la región están menos satisfechos. Además, como se mencionó en el capítulo 2, la congestión es una de las fuerzas centrífugas de la aglomeración que ocasiona que las ciudades sean menos atractivas tanto para los individuos

como para las empresas. Un sistema exitoso de transporte público requiere la interacción entre urbanística, servicio público y cultura ciudadana y, por ende, es un buen ejemplo de cómo la planificación estratégica puede lograr resultados superiores a las intervenciones aisladas.

La tasa creciente de urbanización, junto con el aumento de los ingresos, acarrea como consecuencia el aumento generalizado del uso de vehículos privados. En efecto, se estima que la tasa de crecimiento de la demanda de automóviles en un país es el doble de la tasa de crecimiento del PIB del país. En las fases iniciales de urbanización, el uso del vehículo privado favorece las economías de aglomeración a través de una mayor movilidad y motorización, pero el crecimiento de la ciudad y el incremento en el número de vehículos lleva gradualmente a situaciones de congestión con desventajas asociadas. Este proceso ha sido tradicionalmente favorecido por el gobierno a través de varias políticas como la reducción de impuestos y aranceles sobre la importación de vehículos nuevos y usados. Además, aunque en teoría la compra de nuevos vehículos debería tener efectos positivos sobre el medio ambiente, en muchos casos los carros viejos no se descartan, ya que los grupos de menores ingresos logran tener acceso a un vehículo propio a través de la adquisición de vehículos viejos (Monzón, 2005).

Aun en presencia de un sistema de transporte público significativo, la utilización creciente del vehículo privado lleva a un círculo vicioso de creciente congestión: la motorización en aumento, por un lado, disminuye la demanda de transporte público y, por el otro, aumenta la congestión y las demoras asociadas a su utilización. De esta manera, la oferta de transporte público decrece, y aumentan sus costos de operación, lo que se traduce en un incremento de las tarifas. Esta situación torna más atractivo el uso del automóvil y lleva, a su vez, a una demanda aun mayor de vehículos privados (Monzón, 2005). Aunque la movilidad disminuye tanto para los usuarios de transporte público como para los que viajan en auto propio, el problema es menos grave para el segundo grupo, creando un

<sup>15</sup> El aeropuerto actual, completamente rodeado por el desarrollo urbano, no tiene posibilidad de expansión, y se caracteriza por tener serios impactos de funcionalidad, contaminación y seguridad.

<sup>16</sup> El caso del transporte público de Quito se presenta en el Recuadro 7.4.

incentivo a adquirir vehículos propios y contribuyendo al problema de congestión (Gakenheimer, 1999)<sup>17</sup>.

Sin embargo, es importante subrayar la importancia del transporte público para la movilización de la población en América Latina, sobre todo para los segmentos con menores ingresos. En gran parte de las ciudades de América Latina, el transporte público se basa en un sistema de autobuses. Aun en presencia de un sistema de metro o tren, la gran mayoría de los habitantes de las ciudades de la región se traslada en autobús. Esto limita, en parte, las posibles políticas para reducir el tráfico y la congestión en las ciudades. Según la encuesta CAF (2009b), el 62% de los entrevistados utiliza el autobús o el metro para trasladarse, mientras que solo un 16% utiliza un auto o una moto particular. Sin embargo, hay diferencias importantes entre las ciudades que revelan problemas de congestión. En Caracas, ciudad con serios problemas de tráfico y congestión, el 27% de la población utiliza un auto particular (en Maracaibo, el 29%), estos valores reflejan también una política pública de subsidios a la gasolina. A esta situación se agrega el hecho de que en muchas ciudades de la región, la liberalización del sector del transporte público en los años noventa produjo un incremento no planificado de empresas privadas de transporte urbano, generando una sobreoferta de transporte público y contribuyendo, de manera significativa, a la congestión y a la contaminación de las áreas urbanas. Además, en muchos casos, estas empresas eran informales y no estaban sujetas a normativas de seguridad y calidad. Por ejemplo, en Santiago de Chile se estima que la desregulación del sector resultó en un incremento de la flota de buses y taxis de 50% y 70%, respectivamente (Escobal y Ponce, 2007).

Finalmente, cabe resaltar la deficiencia en la infraestructura vial de muchas de las ciudades de la región. Se estima que en América Latina se asigna una porción reducida del espacio urbano a la vialidad: por ejemplo, en ciudades como Sao Paulo y Ciudad de México, se destina un 11% del espacio urbano a este fin, comparado con valores de entre el 20% y el 25% en las ciudades europeas (Monzón, 2005). Sin embargo, en muchos casos la solución al problema de vialidad, tráfico y congestión no consiste en

extender la red vial de las ciudades, sino en asignar un uso más racional a las calles existentes.

Como ya se resaltó en el Cuadro 7.2, la encuesta muestra que el transporte público es el servicio con el que la población de dichas ciudades se declara menos satisfecha, y por el que una fracción mayor estaría dispuesta a pagar a cambio de una mejor calidad (CAF, 2009b). Estos resultados son respaldados por los de la encuesta Gallup (2008) que encuentra que en todos los países de América Latina el nivel de satisfacción con el sistema de transporte público y con la infraestructura vial es consistentemente menor que el nivel de satisfacción con la localidad donde se vive. Hay que destacar que aunque en la región existe una relación ligeramente negativa entre el tamaño de ciudad y la satisfacción con el sistema de transporte, esta relación es mucho más evidente a nivel país: al interior de cada país, las ciudades más pequeñas generalmente se muestran más satisfechas con su sistema de transporte público.

El Cuadro 7.4 muestra la satisfacción con algunas características específicas del transporte público, además de la satisfacción total con dicho servicio. Es interesante notar que, para la gran mayoría de las ciudades, el promedio del nivel de satisfacción con las características particulares es menor que el nivel general de satisfacción con el sistema, lo que sugiere que hay algún otro elemento, además de las características consideradas, que puede influir sobre el nivel de satisfacción de los individuos con el sistema de transporte. En promedio, las características con las cuales los entrevistados parecen estar más satisfechos son la conveniencia del servicio, su precio y su puntualidad. Por otro lado, la congestión parece ser un tema relevante en todas las ciudades, así como también la seguridad del servicio –tanto en términos de delincuencia como de conducción de las unidades–. Nuevamente, no emerge un patrón claro por tamaño de ciudad; por ejemplo, aunque se esperarían problemas de congestión mayor en ciudades más pobladas, este no parece ser el caso. Sin embargo, con pocas excepciones, al interior de cada país, los niveles de satisfacción con el sistema de transporte y con sus características particulares parecen ser mayores en las ciudades de menor tamaño.

<sup>17</sup> En la literatura económica, este tipo de problema se denomina 'tragedia de los comunes'.



**Cuadro 7.4 Indicadores de satisfacción absoluta de características del transporte público para ciudades seleccionadas de América Latina (escala del 1 al 10)**

	Descon- gestión del sistema	Rapidez de traslado	Predicti- bilidad del servicio	Conveniencia de las rutas	Seguridad (contra delin- cuencia)	Seguridad (al conducir)	Estado de las unidades	Precio
Buenos Aires	3,8	4,8	4,4	5,0	4,8	5,0	5,0	4,3
Córdoba	4,3	5,0	4,9	6,0	5,9	4,9	5,9	3,6
Rafaela	6,4	6,3	7,0	7,1	8,2	7,8	7,7	7,1
La Paz	3,8	4,0	4,0	4,6	4,2	4,0	4,0	5,3
Santa Cruz	3,9	4,6	4,7	5,5	4,1	4,1	4,1	5,7
Cochabamba	4,6	5,4	5,6	6,1	5,1	4,7	4,9	6,2
Sao Paulo	3,3	5,1	5,2	6,0	4,7	5,1	6,7	4,0
Río de Janeiro	4,8	5,3	5,5	5,7	5,1	5,3	6,1	4,6
Nueva Iguazú	4,9	5,1	5,3	5,8	5,4	5,7	6,4	4,1
Bogotá	3,9	5,5	5,2	6,0	4,5	4,8	5,9	5,2
Medellín	5,6	7,0	7,3	7,6	6,4	5,4	7,2	6,2
Barranquilla	4,9	6,5	6,5	7,0	4,6	3,9	5,9	5,8
Quito	2,7	3,4	3,8	5,6	3,6	3,6	4,4	6,0
Guayaquil	4,9	5,5	5,6	6,4	3,8	4,2	4,8	5,7
Manta	4,7	5,5	5,2	5,7	2,9	3,6	5,2	5,7
Lima	3,7	4,1	4,7	5,0	3,5	3,4	3,7	4,6
Arequipa	3,5	5,0	5,1	5,5	3,7	3,2	3,4	5,2
Piura	3,7	4,7	4,7	4,6	3,1	3,2	3,3	5,8
Montevideo	4,4	4,8	4,8	6,5	5,3	5,8	7,0	5,7
Salto	6,1	6,5	7,1	6,6	7,3	7,1	9,2	7,8
Caracas	3,0	3,7	4,2	4,5	2,8	2,8	3,9	4,6
Maracaibo	4,1	5,1	5,3	7,6	3,8	4,0	3,7	4,4
San Cristóbal	2,6	3,9	5,3	6,5	2,7	4,2	5,9	7,0
<b>Promedio <sup>a/</sup></b>	<b>3,9</b>	<b>4,9</b>	<b>5,0</b>	<b>5,7</b>	<b>4,4</b>	<b>4,5</b>	<b>5,2</b>	<b>4,7</b>

*a/ Promedio ponderado por población.*

Fuente: CAF (2009b).

El tiempo de traslado al trabajo o al destino habitual en las ciudades examinadas es, en promedio, de 28 minutos, y varía entre 14 minutos, en Salto, y 47 minutos, en Caracas. Estos tiempos varían según el medio de transporte que se utilice como también según el tamaño de la ciudad en cuestión. Frente a la dificultad de definir el tiempo de traslado ideal de una ciudad, se utiliza como medida alternativa del nivel de congestión la impredecibilidad en los tiempos de viaje. En efecto, las condiciones poco confiables de un trayecto (alta variabilidad en la duración)

imponen costos reales a los usuarios de las vías, obligándolos a tomar en cuenta esta variabilidad en su asignación de tiempo<sup>18</sup>. La impredecibilidad se define como la diferencia entre el tiempo máximo y mínimo del trayecto, en un día laboral, dividido por el tiempo promedio. Esta medida permite ver, por ejemplo, que en Quito, donde el tiempo promedio de traslado es alto (42 minutos), el nivel de impredecibilidad del tránsito es relativamente bajo (27%). En otros casos, tanto el tiempo promedio como la impredecibilidad son altos, con altos costos para los

<sup>18</sup> La impredecibilidad puede tener incluso impactos en la productividad; p.e., las empresas podrían verse obligadas a mantener altos niveles de inventarios.

usuarios de las vías: en el caso de Caracas, el tiempo promedio de traslado es de 47 minutos, con una impredecibilidad de 57%.

Un resultado interesante, que surge del examen de los datos, es la relación entre el uso del vehículo privado, la impredecibilidad y el tiempo de traslado, tal como se destaca en el Cuadro 7.5. Los datos parecen mostrar un patrón en el que se suele usar mayormente el transporte público en ciudades con baja impredecibilidad (y, por ende, se usan menos los vehículos privados). Para altos valores de impredecibilidad, el uso del transporte público será menor y se utilizará mayormente el vehículo privado. El grado de congestión, medida en este caso por el grado de impredecibilidad, no parece depender solamente del uso creciente de los automóviles. De hecho, a niveles relativamente bajos de uso de vehículos también hay casos de alto niveles de impredecibilidad (como en el caso de La Paz y Buenos Aires) que parecen apuntar a otras causas

de la congestión, vinculadas al sistema de transporte público o del sistema vial<sup>19</sup>.

En conclusión, entre las deficiencias que caracterizan el sistema de transporte de muchos países, destacan: elevada congestión, ineficacia de la flota (vehículos viejos de tamaños y características diferentes), inseguridad, inadecuada operación, uso no equitativo del espacio vial (en particular, un uso desproporcionado por parte de vehículos privados), escasas alternativas de transporte, e insuficiente mantenimiento vial. Estas deficiencias a menudo están estrechamente vinculadas entre sí. Algunas causas comunes pueden incluir una baja intervención de las administraciones locales y centrales, la escasa disponibilidad de recursos (tanto para la inversión inicial como para el mantenimiento), una falta de continuidad en las instituciones y legislaciones relevantes, y esquemas de operación ineficaces que distorsionan los incentivos a mantener y renovar la flota.

**Cuadro 7.5 Relación entre índice de impredecibilidad, tiempo medio de traslado y uso de vehículo particular para ciudades seleccionadas de América Latina <sup>a/</sup>**

	Baja impredecibilidad		Alta impredecibilidad	
<b>Tiempo medio alto</b>	Santa Cruz	18,5	Buenos Aires	13,8
	Río de Janeiro	10,8	La Paz	9,8
	Nueva Iguazú	7,5	Sao Paulo	20,3
	Quito	19,5	Bogotá	15,3
	Lima	4,5	Caracas	25,5
	<b>Promedio</b>	<b>12,2</b>	<b>Promedio</b>	<b>16,9</b>
<b>Tiempo medio bajo</b>	Córdoba	22,3	Rafaela	29,3
	Medellín	8,0	Cochabamba	17,8
	Barranquilla	5,5	San Cristóbal	18,5
	Guayaquil	14,0	<b>Promedio</b>	<b>21,8</b>
	Manta	13,0		
	Arequipa	8,0		
	Piura	9,3		
	Montevideo	14,0		
	Salto	13,5		
	Maracaibo	28,8		
	<b>Promedio</b>	<b>13,6</b>		

<sup>a/</sup> Las ciudades se dividieron en grupos de acuerdo al tiempo de traslado y al índice de impredecibilidad. En el cuadro se muestran los porcentajes de uso de vehículo privado, tanto para cada ciudad como el promedio del cuadrante.

Fuente: CAF (2009b).

19 Cabe destacar que el precio del combustible también es un determinante muy importante del uso de vehículos privados; por ejemplo, los altos valores para las ciudades venezolanas de Caracas, Maracaibo y San Cristóbal reflejan las políticas de precios subsidiados del combustible.

El crecimiento desordenado del parque de vehículos (tanto de automóviles privados como de autobuses y camiones) y los problemas resultantes en términos de congestión, costos ambientales y desigualdad de acceso se deben, en gran parte, a la falta de coordinación entre el diseño y las políticas urbanísticas, por un lado; y a la liberalización desordenada del transporte en muchas ciudades, por el otro. Resulta necesario tener un enfoque integrado para poder lograr soluciones en este campo.

Frente a los problemas crecientes de tráfico y la congestión en muchas ciudades de la región, con sus costos asociados en términos económicos, sociales y de salud, un sistema de transporte urbano sostenible requiere de políticas multidimensionales. Intervenciones aisladas y *ad hoc* difícilmente servirán a resolver un problema de tal complejidad. Aunque no existen fórmulas universales para resolver el problema del transporte en las ciudades de América Latina, dada la relevancia de condiciones locales para el éxito de cualquier medida, es posible identificar algunos elementos comunes de una política de transporte exitosa. En particular, se pueden identificar tres pilares de un sistema de transporte urbano sostenible. En primer lugar, la plataforma de base de un sistema sostenible es un sistema eficiente de transporte público, que tenga, preferentemente, prioridad de tránsito. En segundo lugar, es importante que el sistema de transporte urbano esté integrado con la planificación urbana. Finalmente, el sistema de transporte público se debe acompañar con políticas de control del tráfico y del estacionamiento. En este sentido, el transporte urbano es un elemento fundamental en toda planificación estratégica, y el sistema de transporte es un elemento imprescindible del plan maestro del desarrollo de una localidad.

El transporte público es el elemento clave de un sistema sostenible. La evidencia demuestra que las ciudades más fuertes a nivel económico, más saludables y, en consecuencia, más habitables son aquellas en que la movilidad no se basa exclusivamente en el uso del vehículo particular (Vuchic, 1999). Una ciudad que apuesta por el transporte público, mediante un conjunto de medidas integradas, puede lograr resultados positivos (UITP, 2002), de modo que un primer paso importante es la coordinación entre los diferentes medios de transporte público, a saber, autobuses, metros, ferrocarriles y tranvías. Estas modalidades también deben poder coordi-

narse con las modalidades no motorizadas, la movilidad peatonal y la bicicleta.

Es importante destacar que el modo de urbanizar influye sobre la organización del sistema de transporte y las decisiones de los individuos respecto de qué medios de transporte utilizar. Una política de transporte urbano sostenible no debería consistir en obligar a los ciudadanos a utilizar el transporte público; antes bien, el diseño urbanístico debería ser tal que el transporte público se presente como opción competitiva frente al vehículo privado. El sistema de carreteras, el plan urbanístico y las diferentes modalidades de transporte deberían complementarse para atender a las necesidades de los residentes, dando lugar a un sistema de transporte accesible a la comunidad (Monzón, 2005).

Incrementar la capacidad de la red vial sin políticas para mejorar el transporte público y sin restricciones de tránsito y de estacionamiento podría terminar, sencillamente, en un crecimiento de la demanda y del uso de vehículos particulares, sin ninguna solución a los problemas de congestión. Incrementar la capacidad vial y, a su vez, mejorar el transporte público, las políticas de control de tráfico (p.e., como el caso venezolano Pico y Placa, evaluado en CAF, 2009a) y las restricciones de estacionamiento permite evitar desequilibrios entre los diferentes modos de transporte.

Durante la última década, los sistemas de tránsito rápido de autobuses o BRT se han impuesto como una alternativa importante para resolver los problemas de transporte en ciudades de distintos tamaños. El BRT no es un concepto único, ya que recoge una variedad de aplicaciones diferentes que tienen el propósito de ofrecer un servicio de transporte cómodo y de bajo costo (siendo menos intensivo en capital que los sistemas basados en metros o ferrovías ligeras), generalmente fundamentado en un servicio de alta frecuencia sobre carriles dedicados al uso exclusivo de los autobuses del sistema.

En la región, varias ciudades ya utilizan sistemas de BRT, y en muchas ciudades, este tipo de sistemas está en construcción o en proceso de planificación. Las ciudades con sistemas ya operativos incluyen Ciudad de México, Bogotá, Quito, Santiago, Guayaquil, Ciudad de Guatemala y numerosas ciudades brasileñas: Curitiba, Porto Alegre, Sao

Paulo y Goiania. La primera experiencia de BRT en la región fue la de Curitiba, presentada anteriormente, que muestra cómo es posible basar un sistema de transporte público eficiente y sostenible en una red de autobuses, sin necesidad de inversiones masivas en metro, ferrovía ligera o similares. El caso de Quito, descrito en el Recuadro 7.4, es otro ejemplo de una solución de bajo costo al problema de tránsito a través de un sistema de BRT. El caso de TransMilenio, presentado en CAF (2009a), fue implementado por la Alcaldía de Bogotá, con el fin de mejorar los tiempos de traslado de los ciudadanos y, por ende, su calidad de vida. El sistema, conformado por una red de autobuses articulados de gran capacidad, es considerado un caso ejemplar de BRT, e ilustra cómo se puede transformar un sistema de transporte tradicional, caracterizado por proble-

mas importantes de congestión, seguridad y contaminación, en un sistema moderno con menores tiempos de traslado y menores efectos negativos sobre sus alrededores.

El éxito de los sistemas de BRT se debe, en parte, a su eficiente estructura de costos y a la relativa flexibilidad de las inversiones requeridas. En particular, se estima que con un sistema BRT se puede transportar el mismo número de pasajeros que con un sistema de ferrovía ligera a un costo notablemente menor. Sin embargo, la eficiencia del sistema depende, en gran medida, de su integración con las decisiones de uso del suelo a lo largo de sus ejes. En efecto, los casos regionales de BRT con resultados limitados o decepcionantes generalmente han omitido esta integración con el territorio. La integración del sistema con la

#### Recuadro 7.4 El transporte público urbano en Quito

Entre 1975 y 1990, la población de lo que hoy en día es el Distrito Metropolitano de Quito se duplicó, pasando de alrededor de 700.000 habitantes a cerca de un millón y medio. Esto naturalmente introdujo presiones sobre los servicios públicos. En particular, el transporte urbano terrestre era considerado un importante cuello de botella para el desarrollo de la ciudad.

La insuficiencia del sistema no se debía únicamente al rápido incremento de la población sino al inadecuado esquema de provisión del servicio de transporte. Este, como en todo el Ecuador, estaba a cargo del Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestres, y consistía en conductores privados e independientes (pequeños propietarios), una tarifa fija y, durante la década de los setenta, un subsidio al combustible. Se generó entonces una situación en la que los usuarios protestaban ante cualquier posibilidad de aumento de la tarifa, y los conductores ejercían presiones para que sucedieran, con lo que hubo importantes y reiterados conflictos en torno al sistema de transporte urbano, y poca inversión en mantenimiento y adquisición de nuevos vehículos, prolongándose la vida útil de unidades obsoletas: los estándares internacionales sugieren una vida útil de entre 10 y 15 años para los autobuses, en Quito era de 20, y aun así, esto se incumplía constantemente.

La municipalidad de Quito, durante toda la década de los ochenta tuvo un papel muy secundario en la provisión del transporte: se limitaba a administrar la Empresa Municipal de Transporte (EMT), que consistía en unas pocas unidades, cuyo servicio estaba inicialmente destinado al turismo. En octubre de 1990, el entonces alcalde de Quito entregó al Congreso Nacional un proyecto de ley que haría del municipio un Distrito

Metropolitano, con potestad para administrar directamente una serie de servicios, que hasta entonces habían sido responsabilidad del gobierno central. En particular, la planificación, regulación y coordinación del transporte público y privado, así como el control de la contaminación ambiental resultante, pasaron a estar bajo la jurisdicción de la municipalidad.

Luego de la descentralización de los servicios de transporte, persistieron los conflictos que habían sido comunes entre las autoridades, las cooperativas de transportistas y los usuarios. Los conflictos giraban siempre en torno al precio del pasaje, del combustible, y al monto de los subsidios ofrecidos por el gobierno. En 1994, los controles ambientales pasaron a ser fuente de conflicto también, pero en este caso la municipalidad asumió una actitud fuerte y los controles se mantuvieron.

Los conflictos con los transportistas privados, el estado precario de las unidades y la baja calidad de los servicios; y otros problemas que habían surgido, tales como la sobreoferta de unidades debida a la proliferación de cooperativas, habían puesto de manifiesto que era necesario un cambio importante en la estructura del servicio. Se ha estimado que el 80% de la población en Quito se desplazaba en autobuses, los cuales utilizaban solo el 20% del parque de carreteras, mientras que el 20% de usuarios que se desplazaban en vehículos privados utilizaban el 80% restante de las vías. En el siguiente cuadro, pueden verse cuáles son hoy los medios de transporte utilizados en Quito (CAF, 2009b). El uso de transporte público terrestre es, por un amplio margen, el medio de transporte utilizado por la mayoría de las personas, registrando un valor por encima del promedio de otras ciudades de la región.

Continúa

## Continuación

## Recuadro 7.4 El transporte público urbano en Quito

En 1993, el gobierno nacional aprobó el presupuesto para un sistema de trolebús, basado en buses articulados circulando por canales preferenciales, y el proyecto comenzó a ejecutarse. Los transportistas privados opusieron resistencia, alegando que esto sería un monopolio del transporte en manos de la municipalidad, y siguieron una serie de conflictos que llegaron incluso a paralizar la ciudad en marzo de 1996. Sin embargo, el proyecto del trolebús siguió adelante, y para el año siguiente se transportaban 170.000 personas diarias, y ya existían planes de hacer un segundo tramo del Sistema Trolebús.

Las lecciones que se extraen de la experiencia de Quito son varias: en primer lugar, los cambios institucionales son claves para lograr las mejoras en el servicio. En Quito, la descentralización de las responsabilidades fue necesaria para que las mejoras se adaptaran a la realidad de la ciudad y los conflictos fueran más locales y, por ende, resueltos localmente. Una segunda lección que se extrae es la necesidad de que haya

continuidad en las políticas: se dice que muchos de los logros de la municipalidad de Quito en cuanto a su sistema de transporte se debieron a que los tres alcaldes durante la mayor parte de la década de los noventa pertenecían al mismo partido y, por lo tanto, mantenían prácticamente el mismo equipo de trabajo. A ello se añade que la mejora del servicio de transporte tuvo un papel prioritario en la agenda de esos tres alcaldes. Sin embargo, lo recomendable sería que las políticas se continuasen independientemente de la afinidad política del mandatario local.

Otra recomendación importante que se extrae de este caso es que las capacidades existentes deben ser complementadas, y no siempre sustituidas. En Quito, una de las primeras iniciativas cuando se decidió reformar el sistema de transporte fue ampliar los servicios de la EMT, comprando nuevas unidades e inaugurando nuevas líneas.

Fuente: elaboración propia en base a Chauvin (2006).

Cuadro 1 Porcentaje de la población que utiliza cada medio de transporte de manera habitual en Quito (2009) <sup>a/</sup>

Medio de transporte	Porcentaje de la población que utiliza este medio
Automóvil particular	19,5
Motocicleta particular	0,8
Autobús/colectivo/ minibús/ jeeps	74,3
Metro	2,8
Tren	0,3
Taxi	8,8
Bicicleta	0,3
Camina	10,8
Otro	1,8

**a/ Los porcentajes no suman 100% ya que existía la opción de que los encuestados utilizaran más de un medio de transporte de manera habitual.**

Fuente: CAF (2009b).

planificación territorial es, por ende, un elemento crucial de su éxito de largo plazo. Por otro lado, los BRT pueden servir para atraer el desarrollo de las áreas a su alrededor, lo que, a su vez, sirve para impulsar la demanda del BRT.

Lograr un sistema de transporte urbano sostenible no requiere necesariamente de inversiones costosas en infraestructura ni de fórmulas complejas de provisión y gestión. Más aun, para muchas de las ciudades de América Latina estos tipos de soluciones estarían fuera

de alcance por sus limitaciones en términos presupuestarios y administrativos. Como se expuso anteriormente, los casos exitosos de BRT se han basado en un esfuerzo por mejorar un sistema existente de recursos, en vez de reemplazarlo por un único proyecto intensivo en capital, como un metro o una ferrocarril.

Un sistema sostenible de transporte urbano es una asociación entre el gobierno local, el sector privado y los ciudadanos (tanto los que utilizan el sistema como los que se ven afectados indirectamente por

él). El gobierno local planifica, monitorea y hace cumplir las regulaciones, mientras que el sector privado o el público local proveen los servicios. Los ciudadanos deberían ser incluidos en el proceso de planificación como expresión del interés comunitario en un sistema de transporte efectivo. El éxito del sistema dependerá, fundamentalmente, de la participación y cooperación de todos los agentes involucrados: no solamente los ciudadanos que utilizan el sistema y los organismos públicos que lo administran, sino también diferentes actores públicos y privados que son activos en la promoción del territorio, la industria y el comercio. Se necesita un compromiso de largo plazo de los actores involucrados a fin de lograr una solución al problema del tránsito urbano a través de un enfoque integrado.

Por último, un sistema efectivo de transporte urbano se integra en los patrones de asentamiento y de evolución urbana de la ciudad. De hecho, la regulación del uso del suelo urbano y el sistema de transporte urbano deberían complementarse, promoviendo el movimiento eficiente de las personas entre sus diferentes actividades. El desarrollo del sistema de transporte, junto con la regulación del uso del suelo, son herramientas poderosas para guiar el crecimiento de la ciudad, y deben ser enmarcados en un proceso de planificación donde la ciudad tenga una clara dirección de desarrollo.

## Conclusiones

Los bienes públicos afectan la calidad de vida de los hogares de dos maneras: a través de su efecto sobre la calidad del hogar, y a través de su efecto sobre la localidad donde se vive y se desarrollan las actividades cotidianas. Encuestas de satisfacción de vida realizadas, por ejemplo, por Gallup (2007, 2008) y CAF (2008a, 2009b) muestran que el acceso a los bienes y servicios públicos es una característica fundamental para la satisfacción del individuo con su hogar y con el lugar donde vive.

La satisfacción de los individuos con los servicios públicos puede también servir, de un lado, como medida indirecta de la calidad de la gestión local y, de otro, para determinar prioridades de intervención y dirigir las políticas públicas locales. Finalmente, monitorear los indicadores de satisfacción permite

evaluar las variaciones en el tiempo y calificar las intervenciones públicas relativas.

A través de la provisión de bienes y servicios locales, las ciudades pueden cumplir un papel importante en mejorar la calidad de vida de los hogares, más allá de las intervenciones que afectan directamente su ingreso, pues, en muchos casos, las áreas de intervención local sobre el ingreso son más limitadas. Además, las ciudades pueden compensar, a través de la provisión de servicios y otras amenidades en el territorio, las disparidades en el bienestar causadas por diferencias en los ingresos de los hogares y, a la vez, pueden reducir la segregación territorial en los indicadores de calidad de vida.

Una vez determinadas las prioridades de intervención pública a nivel local, es importante que estas formen parte de un proceso de planificación, y que no estén limitadas a intervenciones aisladas y desarticuladas. Los procesos de planificación estratégica de las ciudades o municipalidades pueden ser una manera de lograr esta planificación, e integrar los servicios públicos en el desarrollo económico y social de la localidad.

Cabe subrayar que la planificación estratégica debe ser ajustada y hecha a la medida para cada ciudad y localidad, teniendo en cuenta las condiciones, necesidades y objetivos locales, y la implantación de reglas generales y fórmulas utilizadas en otros contextos no tendrá los resultados positivos perseguidos. En particular, la forma de la planificación estratégica de una localidad refleja su gestión local, y la interacción de capital social, participación ciudadana y la capacidad institucional y, por ende, las autoridades deben comprometerse para la construcción de este tipo de institucionalidad

Un área en la que la planificación estratégica puede ofrecer resultados positivos es el tránsito y el transporte público, temas de alta relevancia para las ciudades de la región. En efecto, la complejidad del problema requiere un enfoque integrado que coordine infraestructura, innovaciones tecnológicas, planificación de los servicios, regulación y competencia entre los actores. Sin embargo, no existen soluciones universales para enfrentar los problemas de transporte, y toda medida debe adaptarse a las condiciones locales.

# Seguridad ciudadana desde el territorio



## *Seguridad ciudadana desde el territorio*

### **Introducción**

Por más de una década, la violencia y la inseguridad ciudadana han sido uno de los problemas más significativos para la población en América Latina. Muestra de ello son las encuestas de opinión; las grandes dificultades de las autoridades, a todo nivel, para reducir la incidencia del crimen; y la reciente priorización del problema por parte de la Organización de Estados Americanos así como la publicación del Informe Regional de Desarrollo Humano para Centroamérica (PNUD, 2009) que trata sobre este tema. Los hechos de violencia extrema desatados entre 2008 y 2009 en algunas zonas de la región le han dado a este problema un sentido de urgencia que no había tenido desde finales de la década de los ochenta con las guerras de los carteles del narcotráfico. Además, resulta cada vez más difícil separar los problemas de violencia política o ideológica –como los que motivan la confrontación entre los grupos irregulares en Colombia– de las luchas por el poder y la influencia del crimen organizado, vinculado al narcotráfico, y la violencia común en los centros urbanos de la región. Los entornos de violencia, la confrontación, así como las actividades ilegales debilitan la institucionalidad para la lucha contra el crimen, reducen la estigmatización social de la violencia como método de resolución de conflictos y, de esta forma, estimulan por diversas vías la inseguridad ciudadana.

La perspectiva ciudadana prioriza los derechos humanos, y reconoce que la violencia y la criminalidad tienen múltiples dimensiones; aquellos que de manera circunstancial o recurrente deciden cometer un crimen o un acto violento en muchos casos han visto violados algunos de sus derechos o han vivido en circunstancias que dificultan su inserción efectiva en el mercado laboral. En efecto, existen diversos factores originarios de la conducta violenta de una persona, por lo que además de buscar intervenir en el problema por la vía punitiva (captura, encarcelamiento, entre otros) es importante atenderlo de manera integral, creando espacios de intervención preventiva en el área social y de infraestructura pública, entre otros.

El problema de la inseguridad ciudadana es concebido, cada vez más, como un problema local que

requiere atención, organización y recursos para ser enfrentado en un ámbito territorial que posibilite una cercanía con la población mucho mayor de la que se estimaba anteriormente. Existen buenas razones para este cambio de énfasis. En primer lugar, el reconocimiento de las múltiples dimensiones que tiene esta problemática –desde los elementos tradicionales de disuasión y castigo hasta aquellos vinculados a un mejor entorno familiar para los niños, las oportunidades laborales y educativas de la juventud y la reinserción de individuos recluidos– confirma que es necesario elaborar un diseño integral que incorpore de manera efectiva información amplia y distinta según la localidad. En segundo lugar, es de esperar que los mecanismos de rendición de cuentas de las autoridades para con la ciudadanía sean más efectivos a nivel local con relación a la seguridad ciudadana; en algunos aspectos relacionados, como el alumbrado de las calles o el mantenimiento de espacios públicos, dicha acción ya ha mostrado resultados positivos gracias a los procesos de descentralización en la región. Finalmente, la necesidad de innovar y ajustar oportunamente las respuestas de política ante cambios en las condiciones locales exige un mayor acercamiento del poder hacia el lugar de los hechos para decidir sobre intervenciones puntuales o sobre acciones inmediatas.

Sin embargo, como se ha analizado en el capítulo 4, el grado de atomización territorial ideal para administrar la provisión de cualquier servicio depende no solamente de las ganancias de eficiencia que se puedan lograr con un mejor levantamiento y uso de la información local y de la efectividad de la rendición de cuentas local en alinear los incentivos, sino también de la existencia de mayores o menores economías de escala en la provisión del servicio. Esta lógica se aplica igualmente al caso de la seguridad ciudadana. De hecho, algunas tareas fundamentales para la provisión eficiente de dicho servicio –tales como el manejo de bases de datos de expedientes criminales o el sistema carcelario– se basan en economías de escala que justifican un elevado nivel de centralización o, al menos, de coordinación a nivel nacional.

Los gobiernos locales de la región probablemente continúen desempeñando un papel cada vez más protagónico en la gestión de la seguridad ciudadana. Es evidente que las autoridades locales pueden hacer mucho para mejorar las condiciones de seguridad de sus territorios: a partir de un diagnóstico detallado de las condiciones de seguridad así como de las condiciones socioeconómicas y las características demográficas de la población, es posible implementar intervenciones integrales que enfrenten esta problemática de manera efectiva. Así lo sugiere la evidencia sobre intervenciones policiales en zonas de alta peligrosidad, de apoyo comunitario y redes vecinales, de tutoría a jóvenes en condiciones de riesgo, de apoyo a las familias para la reducción de la violencia doméstica, entre otras. Es probable que con el liderazgo de los gobiernos locales, la seguridad ciudadana logre un nivel de prioridad superior al que la dinámica política nacional es capaz de atribuirle.

La siguiente sección ofrece algunas definiciones de esta problemática así como una perspectiva del contexto regional y de algunas ciudades estudiadas. La tercera sección analiza los elementos centrales de los modelos de gestión mientras que la cuarta sección describe la estructura de los sistemas de provisión en la región. La quinta sección revisa una serie de opciones de política a nivel local y la sexta sección ofrece algunas ideas sobre la relación entre el sistema de provisión de seguridad y la rendición de cuentas por parte de las autoridades. Finalmente, la séptima sección contiene las conclusiones del capítulo.

### **Seguridad ciudadana: definiciones y contexto**

Además de la necesidad que tienen las sociedades por garantizar el cumplimiento de ciertas normas de convivencia, a lo largo de la historia el tema de la seguridad ha tenido una connotación marcada hacia la protección de los derechos de propiedad y, con ello, el Estado ha tendido a utilizar la fuerza para resguardar las condiciones de vida de aquellas personas que poseen bienes. La modernización de los Estados y el surgimiento de sistemas democráticos en el mundo condujeron al reconocimiento explícito de los derechos de prácticamente todos los ciudadanos, con la posible excepción de aquellos que por diversas circunstancias cometían actos

criminales. Durante la mayor parte de la historia de la humanidad, incluso en la era moderna, ha existido una visión persecutoria y hasta quirúrgica de la seguridad, conforme a la cual la sociedad se dividiría, de una parte, en ciudadanos de bien y, de otra, en criminales. Según esta visión, sería necesario extraer a estos últimos de la vida en sociedad. Es natural, por lo tanto, que de alguna forma este tema se haya visto tradicionalmente como un problema militar o cuasi militar y de hecho, en muchos países de la región las autoridades policiales continúan formalmente organizadas bajo una estructura jerárquica militar.

Durante los últimos 60 años, esta perspectiva ha sufrido cambios de manera gradual. La seguridad es parte del derecho a la vida y condición necesaria para la libertad individual. Cuando un ciudadano que vive en una zona urbana de bajos recursos en una ciudad latinoamericana pone en riesgo su vida a diario debido a los frecuentes enfrentamientos armados entre bandas en su vecindario, su derecho a la vida y su derecho al libre tránsito se encuentran coartados. Esto es cierto para todas las personas en la sociedad, pero mucho más tangible y palpable para aquellas con bajos recursos, quienes con frecuencia deben convivir en ambientes sin protección por parte del Estado y donde la violencia es el recurso primordial para la resolución de conflictos. Desde esta perspectiva, tal como sucede con el acceso al agua o a la educación, la seguridad es uno de los derechos fundamentales que se violan con mayor frecuencia en las sociedades de América Latina.

### **Tendencias recientes**

El indicador que se utiliza con más frecuencia para medir el nivel de criminalidad es la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes, ya que tiene un error de medición menor al de otros indicadores de crimen y por lo general, tiene una elevada correlación con otras ofensas. A efectos de ofrecer una descripción general del estado del problema de la seguridad, este indicador permite no solamente hacer mejores comparaciones en el tiempo, sino también entre países y regiones del mundo (Soares, 2004). En el Mapa de Violencia de América Latina, Waiselfisz (2008) muestra que América Latina es la región más violenta del mundo, con una tasa de homicidios juveniles (homicidios de jóvenes entre

15 y 24 años de edad) de alrededor de 35 personas por cada 100.000 jóvenes, que duplica con creces el nivel de violencia de África. El Caribe también destaca como una región extremadamente violenta, comparable con el resto del continente. En general, el hemisferio americano es varios órdenes de magnitud más violento que el resto del mundo. La evidencia también destaca que, en prácticamente todo el mundo, la tasa de homicidios juvenil es alrededor del doble de la no juvenil (ver Gráfico 8.1 para el caso de América Latina). Ello es un condicionante primordial de las iniciativas de intervención en la materia, dado que los jóvenes no solamente son las víctimas más frecuentes del crimen sino también los victimarios.

En el Gráfico 8.1 (ver p.192) se observa la tasa de homicidios juveniles y totales entre 1994 y 2005 para ocho países de América Latina que, con algunas diferencias importantes de nivel (p.e., menos de 6 homicidios por cada 100.000 habitantes en Argentina y Chile en 2005 y más de 20 en Brasil, Colombia y la República Bolivariana de Venezuela ese mismo año), muestran en general un aumento en dicho período. En Argentina, por ejemplo, se dio un incremento de los homicidios juveniles durante la primera década del siglo XXI (al igual que en Chile y la República Bolivariana de Venezuela). En Brasil, por el contrario, durante casi todo el período reseñado, los homicidios totales cambiaron poco, mientras que los juveniles aumentaron sistemáticamente, lo cual solo es posible si al mismo tiempo la tasa de homicidios no juveniles decrece.

Para comprender mejor el contexto en el que se debe desarrollar cualquier estrategia local sobre seguridad ciudadana, es útil considerar a grandes rasgos la evolución de algunos de los factores socioeconómicos y demográficos que al parecer guardan una relación estrecha con la inseguridad. Uno de los factores menos destacados en la literatura, pero que ha recibido cierta atención recientemente, es el papel de la estructura demográfica de la población. El hecho de que los jóvenes tengan una propensión mayor a ser víctimas y victimarios de crímenes violentos puede estar asociado a que en esa etapa de la vida, las personas son más propensas a tomar riesgos, suelen valorar mucho más el

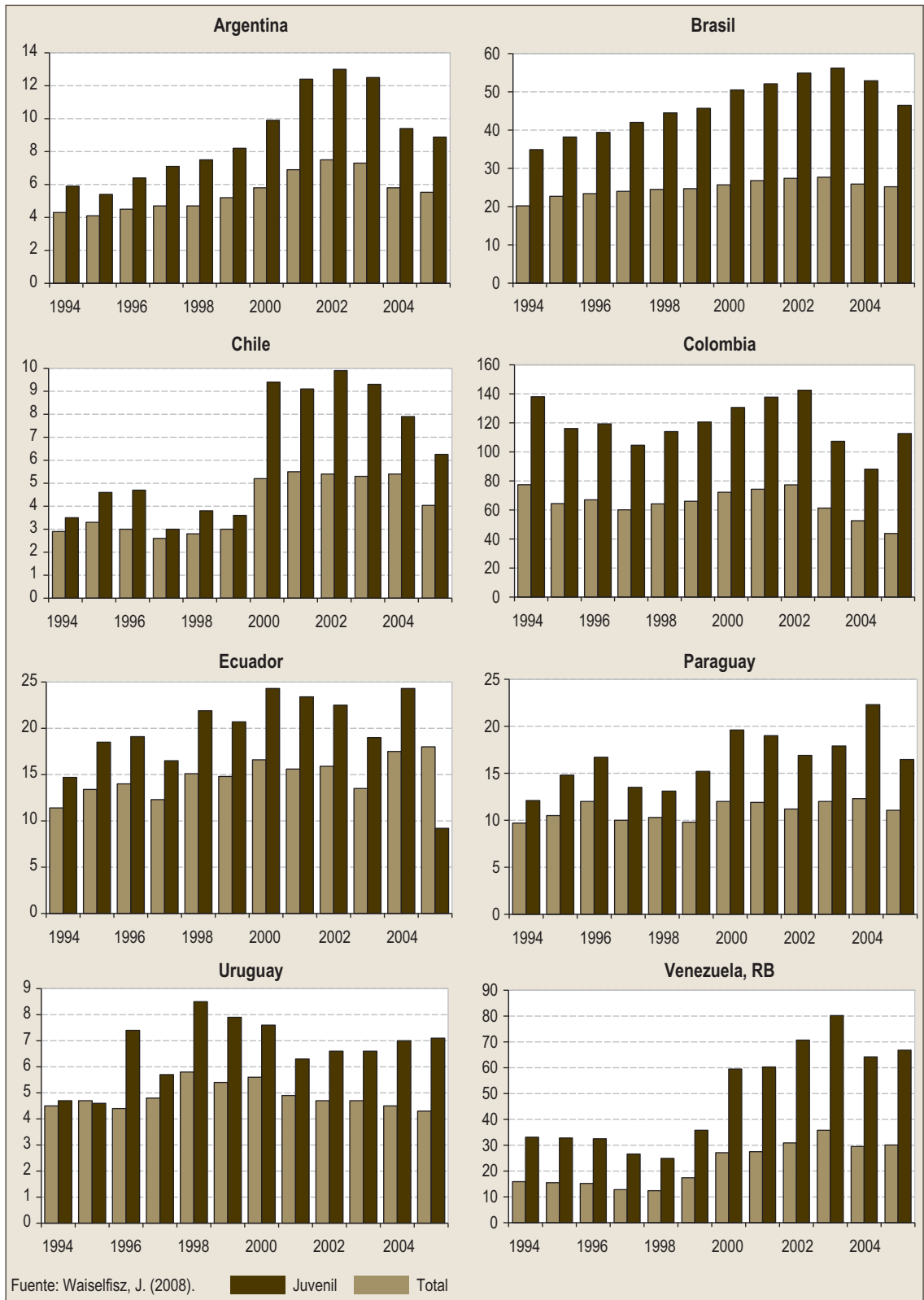
presente que el futuro, y desarrollan otras conductas que, de alguna manera, pueden terminar vinculándolas a una situación de violencia. Más adelante, se analizará la evidencia que existe sobre la efectividad de intervenciones dirigidas a la tutoría de jóvenes en situación de riesgo.

Una comunidad con una fracción mayor de jóvenes propicia un caldo de cultivo para la violencia más importante y, por lo tanto, una incidencia potencialmente mayor de homicidios que otra con menos jóvenes. Se ha estimado que en Sao Paulo un aumento de 1% en la fracción de la población entre 15 y 24 años está asociado a un aumento en la tasa de homicidios de 2% (De Mello, 2008)<sup>1</sup>. Para tener una idea del significado de estas magnitudes, si en una localidad particular la fracción de la población entre 15 y 24 años de edad pasara, por ejemplo, de 20% a 21% (un aumento de 5%), la tasa de homicidios debería aumentar aproximadamente un 10%. Esto sugiere que la composición etaria de la población es un condicionante fundamental en cualquier estrategia en este campo, incluso a nivel muy local, y que debe tomarse en cuenta al priorizar intervenciones en áreas vinculadas a jóvenes en riesgo antes que otras intervenciones dirigidas al reforzamiento de la policía, por ejemplo. Más allá de cuantificar la fracción de jóvenes en una localidad, es importante comprender los canales a través de los cuales la juventud transita a situaciones de violencia, lo cual naturalmente está asociado a las condiciones del sistema educativo y del mercado laboral para los jóvenes. En comunidades con elevadas fracciones de jóvenes pero sistemas educativos funcionales y bien dotados, así como oportunidades laborales tanto para los jóvenes que deciden dejar de estudiar como para los que concluyen sus estudios, no existiría necesariamente un nivel elevado de violencia y criminalidad.

Con el propósito de aportar a la reflexión sobre este tema, se incluyeron varias preguntas sobre seguridad en la encuesta que la CAF llevó a cabo en 23 ciudades en 2009 y que se ha referido anteriormente en este reporte. El Cuadro 8.1 (ver p.193) muestra, en una escala del uno al diez, la valoración subjetiva que hace la población de las condiciones de seguridad generales en su ciudad y de la actuación de la policía. Además, muestra también la fracción

<sup>1</sup> Como complemento al estudio de Brasil, cálculos propios realizados para este reporte utilizando una técnica muy similar a la de De Mello (2008), pero con datos anuales para 14 países de América Latina y el Caribe, sugieren un efecto aun mayor.

**Gráfico 8.1**  
 Tasa de homicidio por cada 100.00 habitantes versus tasa de homicidio juvenil por cada 100.000 jóvenes (entre 15 y 24 años de edad) en países seleccionados de América Latina (1994-2005)



**Cuadro 8.1 Valoración de las condiciones de seguridad, de la policía y fracción de delitos denunciados en ciudades seleccionadas de América Latina**

Ciudad	Valoración de las condiciones de seguridad <sup>a/</sup>	Valoración de la actuación de la policía <sup>a/</sup>	Nº de denuncias como proporción de los delitos (%)
Buenos Aires	4,44	4,27	45,6
Córdoba	4,70	4,70	63,4
Rafaela	7,09	6,11	55,4
La Paz	3,90	3,28	32,9
Santa Cruz	4,01	2,87	31,1
Cochabamba	4,82	3,73	36,1
Sao Paulo	4,61	4,98	54,9
Río de Janeiro	4,51	4,56	45,2
Nueva Iguazú	5,27	4,90	59,3
Bogotá	5,24	4,79	40,7
Medellín	6,51	5,60	50,4
Barranquilla	4,66	5,12	35,7
Quito	5,27	4,41	37,0
Guayaquil	5,27	5,25	31,9
Manta	5,44	5,14	30,1
Lima	4,45	3,91	28,2
Arequipa	4,60	3,66	39,2
Piura	4,25	3,43	48,8
Montevideo	4,89	5,14	64,1
Salto	5,96	5,90	77,3
Caracas	4,01	3,47	21,9
Maracaibo	3,13	3,35	49,7
San Cristóbal	3,31	3,24	39,8
<b>Promedio</b>	<b>4,80</b>	<b>4,43</b>	<b>44,3</b>

<sup>a/</sup> Valoración de 1 a 10, donde 1 representa la menor valoración.

Fuente: CAF (2009b).

de los delitos reportados por los encuestados que son denunciados a las autoridades. El primer hecho destacado de este cuadro es que, como es de esperar, la población de las ciudades incluidas en el estudio considera que las condiciones de seguridad son bastante negativas, con algunas excepciones notables como Rafaela y Medellín, donde la valoración es de las más positivas en la región. Esta valoración negativa también se observa en la evaluación que hace la población de la actuación policial, lo que se traduce en un nivel de confianza bajo y en consecuencia, una tasa de reporte de delitos muy baja (44%) que, en algunos casos, llega a 22% (como en el caso de Caracas).

Otra dimensión que puede estar afectando la confianza en la actuación policial está relacionada directamente con la conducta éticamente cuestionable de algunos funcionarios. Alrededor del 10% de los encuestados manifestaron haber sido víctimas de extorsión por parte de la policía y 12%, haber sufrido algún abuso de autoridad, aunque este problema es más importante en algunas ciudades que en otras.

Por otra parte, para ilustrar la respuesta de la ciudadanía a estas condiciones de seguridad, que considera poco satisfactorias, se le preguntó si había dejado de salir o si sentía temor al hacerlo debido a las condiciones de seguridad en la ciudad. Las

respuestas para cada una de las ciudades se muestran en el Cuadro 8.2: más del 70% de la población de las ciudades encuestadas ha modificado de alguna manera sus costumbres o las mantiene pero con temor. Dos casos destacados los constituyen Santa Cruz y Córdoba<sup>2</sup>, donde el 94% y 89% de la población, respectivamente, ha cambiado sus hábitos por temor a ser víctima de un crimen. Estas cifras confirman que la sensación de inseguridad en la región es muy elevada, tal y como lo sugieren las encuestas de opinión que circulan en los países. Por otro lado, las diferencias en las condiciones de seguridad al interior de un país pueden ser mayores que las observadas entre ciudades de países distintos. Por ejemplo, las reacciones de las personas ante

la criminalidad en Buenos Aires se asemejan más a las respuestas en La Paz que a las observadas en Rafaela; de igual modo, Montevideo y Quito se parecen más que Montevideo y Salto. Esto sugiere que la inseguridad se ve afectada por condiciones locales más allá de las tendencias nacionales.

La inseguridad tiene efectos importantes sobre la configuración de las ciudades y sobre la relación de las personas con el espacio físico que las rodea. Gaviria y Pagés (2002) muestran que en América Latina las personas de mayor nivel socioeconómico suelen reportar mayores niveles de victimización, especialmente vinculados a delitos contra la propiedad. Por su lado, otras investigaciones sugieren que

**Cuadro 8.2 Proporción de las opciones de respuesta a la pregunta: ¿deja de salir, o siente miedo cuando sale, debido a la inseguridad?**

Ciudad	Sí, frecuentemente	Sí, algunas veces	Nunca	No precisa
Buenos Aires	44,5	28,3	25,0	2,3
Córdoba	73,3	13,3	11,0	2,5
Rafaela	10,0	8,5	80,0	1,5
La Paz	44,0	39,3	16,5	1,3
Santa Cruz	55,0	39,3	5,8	1,3
Cochabamba	32,0	43,3	23,5	2,5
Sao Paulo	16,8	32,8	50,3	0,3
Río de Janeiro	21,3	31,8	46,5	0,5
Nueva Iguazú	10,8	33,0	55,8	0,5
Bogotá	24,3	47,5	28,3	0,0
Medellín	16,0	28,3	55,8	0,0
Barranquilla	24,5	25,3	50,0	0,3
Quito	37,0	28,8	34,3	0,0
Guayaquil	30,5	56,3	13,3	0,0
Manta	15,5	65,5	19,0	0,0
Lima	32,5	41,3	26,0	0,3
Arequipa	39,5	39,8	19,3	1,5
Piura	33,3	53,3	13,3	0,3
Montevideo	36,8	29,5	33,0	1,3
Salto	12,3	38,3	47,8	1,3
Caracas	30,5	27,3	33,3	9,0
Maracaibo	44,0	40,3	15,3	0,5
San Cristóbal	49,3	29,3	18,8	2,8
<b>Promedio</b>	<b>31,9</b>	<b>35,6</b>	<b>31,4</b>	<b>1,3</b>

Fuente: CAF (2009b).

<sup>2</sup> La cifra de Córdoba destaca particularmente; sin embargo, de las tres ciudades argentinas incluidas en el estudio, es la que tiene el mayor nivel de inseguridad, seguida por Buenos Aires y finalmente, Rafaela.

los estratos socioeconómicos más bajos son las principales víctimas de delitos contra las personas, particularmente homicidios (Gaviria *et al.*, 2008; Di Tella *et al.*, 2006). Esto quiere decir que la experiencia de la violencia puede ser muy diferente según los distintos grupos de una sociedad; y de la misma forma como las ciudades se parcelan por zonas de estratos socioeconómicos, los espacios urbanos con frecuencia se segregan marcadamente en función del delito, y ciertos grupos llegan a estar prácticamente confinados a sectores de la ciudad. Esta mayor distancia social contribuye a la creación de un ambiente de desconfianza que aumenta la proclividad a la violencia y desestimula la participación e interacción ciudadana para la resolución de problemas. En Ciudad de México, por ejemplo, las comunidades cerradas y amuralladas se han convertido en un fenómeno frecuente en la configuración del espacio urbano (Guerrien, 2004). En Caracas, hay una marcada percepción de que ciertas zonas de la ciudad (particularmente el oeste) son más inseguras que el resto, y aunque esta percepción no necesariamente corresponda exactamente con la distribución territorial de los delitos (especialmente los más violentos), tiene un impacto significativo sobre los patrones de uso de los espacios que son diferentes para distintos estratos sociales (Rebotier, 2009). En Sao Paulo se ha dado un proceso gradual de segregación, en espacios muy cercanos, de grupos socialmente cada vez más distantes, que se ha materializado a través de la construcción de grandes muros que los dividen físicamente (Caldeira, 2001). El impacto que tiene la inseguridad sobre la vida de las personas tiene una relación estrecha con el espacio que habitan y su relación con el resto de los miembros de la comunidad, por lo que es natural que el ámbito de análisis y de intervención de política pública en esta materia sea la ciudad o la localidad.

### Modelos de gestión y el territorio

Como en el caso de la provisión de bienes y servicios básicos de infraestructura, para los sistemas de provisión de seguridad cabe preguntarse si existen razones para pensar que estos deben estar a cargo de las autoridades locales o subnacionales y si ello puede variar según las actividades. Con el proceso de descentralización administrativa que se está produciendo gradualmente en la región y que responde, en gran medida, a motivaciones de carác-

ter político, se han transferido competencias tanto en la provisión de servicios como en la recaudación de impuestos (ver capítulo 4). Aunque en algunos casos haya sido exitosa, esta transferencia no siempre ha producido resultados favorables en términos de la calidad de la prestación. La propia dinámica del proceso de descentralización ha generado condiciones para que la gestión de la seguridad pública, y específicamente la policía, también se transfiera a los territorios subnacionales, independientemente de si esto responde o no a una expectativa de mejoramiento en las condiciones de seguridad.

Existen ciertas ventajas en el acercamiento de la gestión de un servicio al territorio que sirve, tal como se ha comentado con detalle en el capítulo 4. Si el poder de decisión sobre los lugares que deben ser patrullados con mayor frecuencia, sobre dónde deben aplicarse intervenciones de apoyo familiar para reducir la violencia doméstica, o sobre el tipo de estrategia que debe utilizarse para reducir las confrontaciones entre bandas locales reside en las localidades —donde se tiene un mejor conocimiento de las condiciones particulares de cada comunidad—, la probabilidad de que estas u otras intervenciones sean exitosas será mayor. De igual forma, en la medida en que las autoridades locales tengan mayor poder de decisión sobre la provisión de la seguridad, tanto la población en general como las autoridades nacionales podrán exigir que rindan cuentas por los resultados observados. Estos dos puntos son los argumentos clásicos a favor de la descentralización territorial de las decisiones: un mejor acceso y uso de información local relevante, y la rendición de cuentas. Sin embargo, como también se menciona en el capítulo 4, existen también razones por las que la concentración del poder de decisión puede ser más conveniente cuando existen economías de escala o de alcance, como puede ser el caso de la provisión de energía hidroeléctrica; cuando la provisión requiere elevados niveles de coordinación sobre el territorio, como la seguridad nacional; o cuando las capacidades locales no son suficientes para una provisión efectiva.

En el caso de la seguridad ciudadana, la información local tiene un gran peso cuando se trata de la gestión de intervenciones puntuales, aunque en algunas actividades como el registro y seguimiento de expedientes criminales existen claras economías de escala. En definitiva, así como en el caso de otros



servicios, con la finalidad de que el acercamiento del poder de decisión al territorio tenga un impacto positivo en el caso de la seguridad, los beneficios deben ser mayores que los costos en cada caso particular y deben existir mecanismos efectivos de colaboración entre localidades.

En América Latina existen diferencias importantes en el grado en el que las autoridades locales tienen poder de decisión sobre la política de seguridad. En algunos países como Perú, la policía local (el sereno) no tiene la potestad de hacer arrestos, mientras que en la República Bolivariana de Venezuela cada municipalidad puede decidir sobre el equipamiento que sus policías utilizan y tienen presupuestos independientes del Gobierno nacional (ver Recuadro 8.1). Con el propósito de ilustrar estas diferencias en una de las dimensiones de la administración de la seguridad, se construyó un índice de descentralización territorial de la fuerza policial para varios países de América Latina. A partir de los marcos legales que rigen el funcionamiento de la policía en cada país, se construyó una escala del uno al siete, donde siete representa el nivel de

máxima descentralización y uno, el mínimo. El Cuadro 8.3 muestra el resultado de este índice, y sus siete componentes.

La primera dimensión que se incluye en el índice se refiere a la existencia o no de un cuerpo de policía nacional. Aunque la existencia de tal organismo no implica necesariamente, a nivel local, una autonomía reducida en decisiones sobre seguridad ciudadana, su existencia sugiere que sí hay un marco (institucional, administrativo y legal) que, de una manera u otra, moldea la forma en que se aborda la problemática a nivel nacional, tanto desde el plano evaluativo como desde el plano operacional. La segunda dimensión atañe a la naturaleza civil o militar de la autoridad nacional de la seguridad pública, donde la primera típicamente se interpreta como una estructura más flexible en términos de iniciativas locales.

La tercera dimensión fue definida en torno a cinco subdimensiones con el objetivo de precisar cuán cerca está el organismo de seguridad pública del ámbito local, a nivel institucional, operativo y

#### Recuadro 8.1 Los cuerpos policiales en la República Bolivariana de Venezuela

Actualmente existen 123 cuerpos policiales en la República Bolivariana de Venezuela, 24 de ellos corresponden a policías estatales y 99, a policías municipales. Estos organismos tienen como objetivo principal el resguardo del orden público. Por otro lado, el sistema de seguridad pública también se compone de un cuerpo de investigación criminal (CICPC), de un cuerpo de vigilancia y tránsito terrestre, y de la Guardia Nacional, que forma parte de la Fuerza Armada, encargada del resguardo de las fronteras, los parques nacionales, las carreteras y de ciertos eventos de orden público (Briceño-León, 2007). De los 123 cuerpos policiales que existen en 2009, 121 fueron creados después de 1990 en el marco del proceso de descentralización. Aunque las policías municipales existían desde hacía muchas décadas en algunas ciudades, estas fueron unificadas y militarizadas por decreto presidencial en 1969. En ese año se decretó que todas las policías municipales existentes debían ser integradas en cuerpos estatales en sus jurisdicciones respectivas y en cada estado se designó un miembro de la Guardia Nacional como comandante general.

Pese a que, a través de este decreto, se intentó proveer de cierta uniformidad al sistema de cuerpos policiales del país, lo cierto es que, salvo el origen castrense de sus comandantes y sus estructuras cuasi militares, no tienen nada en común; más aun, cada una de ellas tiene su propio código, y depende

funcional y operativamente de los gobernadores de sus respectivos estados.

Las policías municipales, por su lado, comenzaron a proliferar a partir de 1990 en algunos de los municipios con más recursos como reacción al creciente problema de la inseguridad. Al igual que las policías estatales, dependen de los alcaldes y se rigen por los códigos de policía estatales, así como por las ordenanzas municipales.

Esta desintegración supone un obstáculo a la hora de coordinar esfuerzos para atacar focos de criminalidad intra e interestadales, según sea el caso, y para hacerlo de manera eficiente. En respuesta a esta situación, en el año 2007 se aprobó un decreto con fuerza de ley mediante el cual se creó la Policía Nacional. Aunque aún se encuentra en proceso de organización, ya está dispuesto que dependerá del Ministerio de Relaciones Interiores y de Justicia y que contará con estaciones en todos los estados del país, en los cuales deberá trabajar de manera conjunta con las policías locales y regionales.

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 8.3 Índice de descentralización territorial de la fuerza policial en países seleccionados de América Latina <sup>a/</sup>

Año de ley anterior y ley vigente	Bolivia		Brasil		Colombia		Ecuador		Perú		Venezuela, RB	
	1962	1985	Varios años <sup>b/</sup>	Varios años	Varios años	1993	Varios años	1999	Anterior	Actual	Varios años	Actual
No tiene policía nacional	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Liderazgo civil	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1
<b>Autonomía subnacional</b>												
Operaciones	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1
Capacitación	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1
Organización	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1
Policía local	0	1	1	1	1	1	0	1	0	0	1	1
Participación ciudadana	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0
<b>Índice</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>6</b>

a/ El índice toma valores 0 ó 1, donde 0 significa un sistema centralizado y 1 significa un sistema descentralizado.

b/ Se refiere a que la legislación comprende varias leyes, normas y/o reglamentos aprobados en diferentes años.

Fuente: Elaboración propia a partir de las distintas legislaciones nacionales.

administrativo. Esto permite tener una idea de la capacidad de respuesta de los cuerpos policiales a las problemáticas locales de seguridad. En primer lugar, se evaluó, al menos a partir del marco legal, la capacidad de decisión de las ramas u organismos locales (en caso de que existieran) en el ámbito operativo de la actividad policial. En términos prácticos, esto se refiere a si la actividad policial en las localidades es planeada a nivel nacional o si, por el contrario, existe autonomía para diseñar la parte preventiva así como para responder a los actos delictivos en cada localidad. En segundo lugar, se evaluó si la capacitación y formación del personal policial (no civil) está enmarcado y planificado a partir de una política nacional o si existe algún nivel de autonomía local, incluso en lo referente a la planificación (p.e., en Chile –que no pudo incluirse en el índice por falta de información anterior a la legislación vigente– aunque el sistema de formación y capacitación policial es de ámbito nacional, a nivel regional se planifica qué parte del personal puede hacer cursos de especialización o llevar a cabo estudios adicionales para su mejoramiento profesional). En tercer lugar, se estudiaron las características de la organización respecto al nivel de competencia local en aspectos específicos como: el proceso de ascensos, el ingreso de nuevo personal, la creación de circunscripciones policiales y la evaluación de desempeño. En cuarto lugar, se consideró que la existencia de cuerpos policiales municipales o metropolitanos en algunas ciudades o

regiones respondía a un esfuerzo por atacar, de manera específica, la problemática de la inseguridad, diseñando políticas y cursos de acción más ajustados a las características del crimen a nivel local. Por último, se trató de identificar el nivel de participación de las comunidades en el sistema de seguridad ciudadana. En la normativa legal de algunos países se contemplan explícitamente distintos mecanismos de participación de la comunidad en el diseño de las políticas de seguridad.

Para cada país se muestran dos valores, el segundo corresponde al nivel del índice según la legislación vigente que, en algunos casos, comprende varias leyes y reglamentos aprobados en momentos diferentes, por lo que se identifican con “varios años”, y el primer valor para cada país corresponde a la legislación anterior a la actual, que también puede corresponder a un año puntual o a varios años. El cuadro sugiere que, en general, hoy en día los marcos normativos de los países de la región muestran un mayor acercamiento del poder de decisión sobre la materia policial a las comunidades y localidades del que prevalecía en los marcos normativos anteriores. Esta es solo una de las dimensiones de lo que sería una medición completa del grado de descentralización de los servicios policiales, puesto que no necesariamente todo lo que el marco legal permite se concreta en acciones o en prácticas, sin embargo, es un punto de partida necesario. Las experiencias de la región han sido variadas en

cuanto al grado de autonomía que se ha otorgado efectivamente a las policías subnacionales; de hecho, como se destacó antes en el Recuadro 8.1, la experiencia de la República Bolivariana de Venezuela muestra que esta no es una vía unidireccional, puesto que ese país ha tenido niveles de descentralización territorial importantes seguidos de procesos de centralización.

Las implicaciones de los procesos de descentralización policial o de gestión de la seguridad ciudadana en general sobre los niveles de criminalidad y de violencia son difíciles de medir por razones similares a las que dificultan la medición del impacto de la descentralización de otros servicios públicos, como se vio en el capítulo 4. Sin embargo, De Mello (2009) analiza el impacto que tuvo la expansión acelerada del número de policías municipales en Brasil sobre distintos tipos de crimen entre 1990 y 2008. En ese lapso de 18 años, el número de cuerpos policiales municipales aumentó en 786 en todo el país, lo cual representó un cambio fundamental en la gestión de estos servicios. De Mello (2009), utilizando datos tanto para el área metropolitana como para el estado de Sao Paulo, encuentra que el establecimiento de una policía municipal reduce la tasa de robo de vehículos (con la víctima presente) en 25% aproximadamente; tiene un impacto algo menor sobre el hurto de vehículos (la víctima no se encuentra presente al momento del hecho); y esencialmente, ningún impacto sobre homicidios. Esto

sugiere que la presencia policial tiene un impacto más importante ahí donde representa una amenaza real para el criminal, y dado que la mayoría de los robos de autos ocurre durante el día, el aumento de la presencia policial incrementa el riesgo de esta actividad, más que el de aquellas que ocurren primordialmente en la noche, como el hurto de vehículos o incluso el homicidio.

Existe muy poca investigación sistemática relativa a la transferencia de competencias hacia los territorios desde la autoridad central en materia de seguridad, por lo que es difícil ofrecer lecciones generales sobre la efectividad de la “descentralización” de la seguridad ciudadana sobre el crimen y la violencia. En efecto, incluso la investigación reseñada sobre policías municipales en Brasil no logra distinguir claramente entre el papel de la transferencia de competencias propiamente y el aumento en la presencia policial local. Estas dificultades de análisis son análogas a las que existen para otros servicios como educación y salud; sin embargo, a modo de ilustración, el Cuadro 8.4 muestra algunos indicadores de seguridad calculados a partir de la encuesta de la CAF y fuentes oficiales de estadísticas, distinguiendo por una parte entre ciudades grandes y ciudades pequeñas y por la otra, entre países que en la actualidad tienen un nivel igual o menor a tres en el índice de descentralización de la policía (Bolivia, Ecuador y Perú) o igual o mayor a cuatro (Brasil, Colombia y la República Bolivariana de Venezuela).

**Cuadro 8.4 Valoración de la policía e indicadores de seguridad según tamaño de las ciudades y descentralización territorial de la fuerza policial en América Latina**

	Tamaño de la ciudad	Centralizado	Descentralizado
Valoración de la policía (1-10)	Grande	3,9	4,5
	Pequeña	4,1	4,4
Valoración de la seguridad en la ciudad (1-10)	Grande	4,6	4,7
	Pequeña	4,8	4,4
Porcentaje de la población que ha cambiado sus hábitos por la inseguridad	Grande	80,6	60,1
	Pequeña	80,9	57,4
Porcentaje de la población que ha sido víctima de extorsión	Grande	16,1	6,1
	Pequeña	12,5	6,9
Porcentaje de la población que ha sido víctima de abusos policiales	Grande	15,5	9,0
	Pequeña	11,5	9,2
Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes	Grande	19,6	44,7
	Pequeña	14,2	55,2

Fuente: CAF (2009b) y estadísticas oficiales de cada país.

El cuadro muestra cómo en varios casos, tanto para ciudades grandes como pequeñas, los países con sistemas más descentralizados presentan una valoración subjetiva de la policía y unos indicadores de desempeño policial mejores que en países donde los sistemas son más centralizados, aunque en general la valoración global de la situación de seguridad no parece ser muy diferente. Las últimas filas del cuadro indican que la tasa de homicidios en países más descentralizados son mayores que en los más centralizados. Una explicación posible de este último resultado es que los países con mayores problemas de seguridad son los que se han movido más rápidamente hacia sistemas más desconcentrados, aunque también subraya la importancia de no atribuirle una interpretación causal a los patrones mostrados, sino más bien tomarlos como sugerentes.

Más allá de intentar valorar la descentralización en sí misma con precisión, es necesario comprender la estructura de los sistemas de provisión de seguridad en la región con el propósito de identificar los espacios dentro de los cuales las autoridades locales pueden adelantar iniciativas propias y en cuáles es necesaria la cooperación entre regiones o una coordinación central más directa. Este tema se trata a continuación.

### **Sistemas de provisión de seguridad en América Latina**

Pese a que hasta ahora se ha enfatizado el aspecto policial, un sistema de provisión de seguridad comprende no solamente dicho aspecto, sino también el sistema de acusación, juicio y castigo a los criminales así como el sistema de intervenciones preventivas a través de políticas sociales o de infraestructura localizadas. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha documentado la estructura formal de la organización de las fiscalías, los sistemas judiciales, los sistemas policiales y de asistencia familiar en la región, evaluando los sistemas de provisión de seguridad ciudadana desde cuatro ámbitos: normativo, institucional, de la provisión social del delito y del funcionamiento del órgano policial (PNUD, 2008).

Algunos países y ciudades tienen una Ley Marco que regula el sistema de seguridad pública en general, mientras que otros no la tienen; en algunos países esta normativa tiene el más alto rango legal,

aunque en ninguno de los países analizados hay una diferenciación a nivel constitucional entre seguridad pública y defensa nacional. Dentro de esta clase de gran paraguas normativo, se inscribe una institucionalidad de los sistemas de seguridad también muy diversa entre países y ciudades. Por ejemplo, en algunos países y ciudades el tema de la seguridad se encuentra a cargo de un ministerio especialmente dedicado y en otros, es parte del ministerio del interior o del ministerio de la defensa. En algunas partes existen canales formales fuertes de participación ciudadana en la atención a esta problemática mientras que en otros es débil o inexistente. De igual manera los mecanismos de coordinación policial pueden ser muy diferentes.

El Cuadro 8.5 (ver p.200) describe algunas características de la institucionalidad de la provisión de seguridad en varios países y ciudades de América Latina. La segunda columna muestra el tipo de gobierno, que se refiere al nivel de gobierno que se encarga del tema de seguridad ciudadana: un ministerio dedicado al tema representaría un tipo de gobierno “fuerte” a nivel nacional y una secretaría dedicada lo haría a nivel municipal. Aunque algunas de estas características pueden haber cambiado recientemente, incluso en algunas ciudades importantes de la región como Caracas o Río de Janeiro, no parece existir una estructura institucional establecida que centralice una estrategia con diversas aristas para atender el problema. A nivel nacional, la experiencia es variada también, aunque la mayoría de los países carece de una institucionalidad dedicada, lo cual puede ser reflejo de la ventaja comparativa de los gobiernos locales en esta materia.

La coordinación de la policía, descrita en la tercera columna, se refiere a la forma de coordinación de las acciones de la policía con los demás sectores del sistema. A nivel nacional, hay varios países en los que no existe tal mecanismo, aunque sí existe, a nivel local, bajo alguna modalidad, en todas las ciudades. La cuarta columna se refiere a si existe o no un sistema de asesoramiento y consulta multisectorial en el que se incorporan información, recomendaciones y observaciones a la política de seguridad ciudadana del país o de la ciudad. Cabe mencionar en la mayoría de las ciudades este tipo de mecanismo existe, al menos formalmente. La quinta columna describe los órganos encargados de las actividades de evaluación técnica de las condi-

Cuadro 8.5 Elementos institucionales de la provisión de seguridad ciudadana en América Latina

Ciudad / País	Tipo de gobierno	Coordinación de la policía	Asesoramiento, consulta y cogestión	Área técnica de evaluación situacional	Participación ciudadana
Buenos Aires	Fuerte	Central y civil	Sí	Central y civil	Medio
Sao Paulo	Fuerte	Central y civil	No	Central y civil	Medio
Río de Janeiro	Débil	Central y policial	Sí	Central y policial	Medio
México, DF	Fuerte	Central y civil	Sí	Central y civil	Bajo
Caracas	Débil	No central y policial	Sí	No central y policial	Alto
Argentina	Intermedio	Central y civil	Sí	Civil y policial	Medio
Bolivia	Intermedio	Inexistencia	Sí	Inexistencia	Bajo
Brasil	Débil	Inexistencia	Sí	Central y civil	Bajo
Chile	Intermedio	No central y civil	Sí	Central y civil	Alto
Colombia	Débil	Inexistencia	Sí	Civil y policial	Bajo
Ecuador	Débil	Central y policial	No	Inexistencia	Bajo
México	Fuerte	Central y policial	Sí	Central y civil	Bajo
Paraguay	Débil	Central y policial	Sí	Central y policial	Medio
Perú	Intermedio	Central y policial	Sí	Inexistencia	Medio
Uruguay	Intermedio	Inexistencia	No	Central y policial	Medio
Venezuela, RB	Débil	Central y policial	Sí	Central y policial	Medio

Fuente: PNUD (2008).

ciones de seguridad y de situaciones críticas particulares que pueden manejarse de manera centralizada en la institución policial o en alguna instancia civil; en la mayoría de los casos, la instancia es policial. Finalmente, la sexta columna muestra un indicador de la existencia de mecanismos para la participación ciudadana que, en la mayoría de los países y ciudades, tienen algún nivel de importancia, lo cual puede ser instrumental para la implementación de intervenciones con requerimientos de información muy local o de participación directa de las comunidades.

Otra dimensión de gran importancia en la institucionalidad de los sistemas de seguridad ciudadana está relacionada con la prevención social del delito. Por carecer de información a nivel de ciudades o de alguna instancia subnacional, el Cuadro 8.6 muestra algunas de sus características para el mismo grupo de países. Dicho cuadro indica, por una parte, si el país cuenta o no con algún organismo encargado de diseñar e implantar políticas sociales focalizadas de prevención del delito y si su acción es de carácter civil o no. Además, se ilustra la presencia de algunas estrategias focalizadas (posiblemente ejecuta-

das por autoridades subnacionales) a grupos o zonas especialmente vulnerables o de alto riesgo. El cuadro señala algunas de las estrategias complementarias a la acción tradicional de mecanismos de captura e incapacitación que, en muchos casos, pueden tener impactos sobre la criminalidad y la violencia en el futuro.

La mayoría de los países cuenta con algún esquema y una organización nacional orientados a la dimensión social del delito. Para los gobiernos locales, esta experiencia puede ser fundamental, en particular en la implementación inicial de este tipo de política.

Por añadidura, aunque la parte policial es de gran importancia, aparte de las características descritas en la sección anterior sobre el grado de cercanía de las instancias de decisión al territorio, en la mayoría de las ciudades de la región, los ascensos policiales no están vinculados a las competencias o al desempeño y, por lo general, tanto los mecanismos de control como la defensoría policial o las normativas sobre el procedimiento acusatorio son débiles o inexistentes. La normativa general así como la institucionalidad existente en las diversas dimensiones de los siste-

Cuadro 8.6 Prevención social del delito en países seleccionados de América Latina

País	Agencia coordinadora		Estrategias en zonas de riesgo	
	Centralizada	Características	Mecanismos de control de adicciones	Mecanismos de prevención contra la violencia familiar
Argentina	Sí	Civil	Sí	Sí
Bolivia	Sí	Civil	No	No
Brasil	n.d.	n.d.	Sí	Sí
Chile	Sí	Civil	Sí	No
Colombia	Sí	No civil	No	Sí
Ecuador	No existe		No	No
México	Sí	Civil	Sí	Sí
Paraguay	Sí	Civil	No	No
Perú	No existe		No	No
Uruguay	Sí	No civil	No	Sí
Venezuela, RB	Sí	No civil	Sí	No

Fuente: PNUD (2008).

mas de seguridad ciudadana son muy variadas según los países e, incluso, puede ser muy distinta entre ciudades del mismo país. Por lo tanto, resulta imprescindible que las estrategias dirigidas a esta problemática no solamente partan de un diagnóstico local exhaustivo, sino que apalanquen las capacidades institucionales existentes que, en última instancia, son las que pueden dar sostenibilidad tanto a las políticas como a las condiciones sociales logradas a partir de ellas.

### Intervenciones a nivel local

Las experiencias de Bogotá, Medellín y, más recientemente, Sao Paulo han recibido mucha atención tanto en debates de política como en discusiones académicas sobre seguridad ciudadana, gracias a sus éxitos en reducir los niveles de criminalidad y violencia de manera dramática en un período de tiempo relativamente corto. Uno de los factores claves que tienen en común las experiencias de Bogotá y Medellín se refiere al hecho de que los planes dirigidos a mejorar las condiciones de seguridad han estado insertos en estrategias más amplias para el mejoramiento de la calidad de vida en las ciudades y para la aceleración del dinamismo productivo. En Bogotá se implementó una filosofía de “ley, moral y cultura”, en la que el efecto demostración de la cultura cívica y la concientización sobre el respeto a las normas han desempeñado un papel fundamental, pero donde los incentivos tradi-

cionales impuestos a través del sistema policial y de incapacitación también han sido determinantes. Por otra parte, la experiencia de Medellín descansó más sobre el fortalecimiento de la institucionalidad, el rescate de los espacios públicos de convivencia y la participación ciudadana, y también sobre un esfuerzo por paliar algunas de las fuerzas de conflictividad más prominentes, como la reinserción de los guerrilleros y paramilitares desmovilizados a la sociedad (ver Recuadro 8.2). En todas las experiencias de éxito, el fortalecimiento de la fuerza pública policial ha sido clave aunque no de manera indiscriminada. Otro factor clave en las experiencias de Bogotá y Medellín ha sido el establecimiento de un sistema de información sobre los progresos de las ciudades en diversos ámbitos, como el de la seguridad, con el fin de hacer un seguimiento a las metas propuestas e identificar posibles prioridades de acción (Mockus, 2008; Salazar, 2008).

Los planes integrales atienden varias dimensiones del problema al mismo tiempo y buscan lograr un balance entre sus partes, dependiendo del diagnóstico respecto de las necesidades más urgentes de la localidad. Los componentes de esos planes, sin embargo, por lo general son intervenciones puntuales dirigidas a algún elemento particular. Sería imposible lograr aquí una revisión exhaustiva de todas las clases de intervenciones puntuales que se han intentado llevar a cabo; no obstante ello, es



### Recuadro 8.2 Medellín segura y pacífica

A principios de la década de los noventa, Medellín era catalogada como una de las ciudades más peligrosas del mundo; así, por ejemplo, en 1991 hubo 368 homicidios por cada 100.000 habitantes. Allí confluían la delincuencia común, la organizada y los grupos insurgentes protagonistas del conflicto armado colombiano. Sin embargo, pese al miedo, pesimismo y desconfianza instalados en el imaginario colectivo, fue posible revertir la senda negativa y convertir a Medellín en una ciudad atractiva, amena y segura. Para el año 2005, el número de homicidios por cada 100.000 habitantes había disminuido a 36.

Estos resultados fueron producto de la participación activa y mancomunada de los organismos gubernamentales y de la seguridad pública, las comunidades, la sociedad civil y el sector empresarial, así como de la adopción de un enfoque integral de la problemática de la criminalidad que buscó no solo atacar las consecuencias más inmediatas de la delincuencia sino penetrar en el tejido social para modificar, de forma estructural, un ambiente proclive a la comisión de delitos.

La estrategia implementada se fundamentó en tres pilares; en primer lugar, en la necesidad de rescatar la confianza en las instituciones públicas como organismos destinados a aumentar el bienestar social; en segundo lugar, en el fortalecimiento de la cultura ciudadana; y en tercer lugar, en una perspectiva integral sobre la seguridad y la convivencia ciudadana.

Esta estrategia se concretó en diversos programas implementados tanto por los organismos públicos como por la ciudadanía directamente. Gran parte del esfuerzo se concentró en fortalecer la fuerza pública policial, reorientando su funcionamiento al de una institución más integrada a las comunidades y respetuosa de los derechos humanos. Para tal fin, entre otras cosas, se articularon los esfuerzos de la Secretaría de Gobierno y la Policía de la ciudad, involucrando a esta última en todos los programas puestos en marcha por la Secretaría. Se articularon y organizaron, por ejemplo, los llamados 'vigilantes informales', ofreciendo programas de capacitación en distintos aspectos de la labor comunitaria. Para el año 2006 se había capacitado a 1.482 vigilantes, de los cuales 650 se habían organizado en doce asociaciones, cuatro comunas y un corregimiento de la ciudad.

El respeto a los derechos humanos adquirió un papel central pues no podía pretenderse resolver un grave problema de violación de derechos humanos (inseguridad ciudadana) violando derechos humanos. Se instaló una Unidad Permanente para los Derechos Humanos, destinada a atender a las víctimas directas de la violencia, a sus familias, a los perpetradores y a toda la sociedad, en general.

Las comunidades también participaron activamente a través de los comités locales de gobierno, discutiendo y analizando las políticas implementadas por la Secretaría, manifestando e informando sobre la problemática en sus comunidades y formulando propuestas novedosas en materia de orden público, seguridad y convivencia. En Medellín, existen al menos 21 consejos de convivencia ciudadana y 21 comités locales de gobierno.

Otro aspecto en el que se hizo mucho énfasis fue el rescate del espacio público como medio para mejorar la convivencia y fomentar la cultura ciudadana. Se pusieron en marcha programas de actividades culturales y deportivas en las calles, parques, teatros y coliseos. También en este contexto, se buscó resolver la problemática de los vendedores informales en las calles, organizándolos, regulándolos y reubicándolos en espacios aptos y, en muchas ocasiones, brindando facilidades para mejorar su capacitación en mercadeo y áreas afines. Bajo el programa Zonas Transparentes fue posible afiliar y organizar a cinco mil venteros ambulantes del centro de Medellín.

Habida cuenta de que la violencia había penetrado en la sociedad hasta sus simientes, se consideró fundamental fomentar una cultura de paz y de reconciliación social y, en este sentido, como parte del programa de desmovilización colectiva de los grupos de autodefensa en Colombia, se formularon programas de reincorporación a la vida ciudadana y productiva de los desmovilizados, pospenados<sup>1</sup> y posliberados del conflicto armado. De esta forma, en 2006, 500 desmovilizados empezaron a dedicarse productivamente a alguna actividad remunerada y el resto continuó con su formación académica.

Por otra parte, la implementación del programa Víctimas del Conflicto de Medellín, destinado a ofrecer asistencia psicológica y económica a las familias afectadas por el conflicto bélico, también ha contribuido a restituir relaciones sociales rotas, mejorar el clima de confianza ciudadana y disminuir los índices de violencia. Hasta la fecha, más de 500 personas adultas y 300 jóvenes han recibido asistencia; asimismo, se han hecho esfuerzos por documentar y difundir sus experiencias.

Finalmente, se pusieron en marcha planes de desarme en las comunidades, promoviendo la entrega voluntaria de armas y juguetes bélicos, y desestimulando su uso a través de campañas de comunicación innovadoras y creativas. Estas actividades fueron acompañadas por restricciones legales al porte de armas y por la realización de talleres, debates y foros de discusión en el seno de las comunidades.

Fuente: Salazar (2008).

<sup>1</sup> 'Pospenados' se refiere a las personas que fueron condenadas por un juez y cumplieron debidamente con su condena; y 'posliberados', a las personas sindicadas por algún delito y luego absueltas.



posible describir algunas para las que existen suficientes experiencias en distintos países con el fin de obtener un balance cuidadoso de sus efectos y de ver si existen algunos condicionantes a su efectividad.

### **Presencia policial en *hot spots* o zonas de alta incidencia**

Una tendencia en la prevención del delito, que ha cobrado importancia recientemente, plantea poner el énfasis de la intervención policial sobre los lugares de alta incidencia delictiva y no sobre individuos o grupos de individuos. La idea se basa en que el entorno físico genera condiciones más o menos propicias para la delincuencia y que la focalización de la atención sobre los lugares de la ciudad con mayores incidentes reportados puede ser una opción efectiva para reducir la criminalidad. Por ejemplo, una calle con poca iluminación, edificaciones abandonadas y acceso rápido a una autopista puede ser un lugar propicio para el establecimiento de un punto de venta de drogas, ya que ofrece acceso fácil a una vía rápida para los clientes, dificultad de identificación debido a las condiciones de iluminación, y opciones para esconder drogas, dinero y personas. La identificación de este tipo de lugares y la concentración de esfuerzos sobre ellos puede ser efectiva, en vista de que aumenta la dificultad de delinquir. En una amplia revisión de la literatura sobre este tema, Braga (2007) concluye que la mejor evidencia existente (principalmente para Estados Unidos) apunta a que esta clase de política tiene un impacto significativo (alrededor de 20%) en la reducción de la criminalidad. Una de las pocas evaluaciones de impacto, si no la única, de una experiencia de este tipo para un país de América Latina es la del programa Fica Vivo en Brasil, documentada en Peixoto *et al.* (2009), dichos autores miden el impacto del programa en las zonas piloto en Belo Horizonte y muestran un impacto negativo importante sobre las tasas de homicidio en los barrios de la ciudad.

Una pregunta que surge naturalmente al considerar este tipo de política es si se da un desplazamiento de las actividades criminales a otras zonas con menor presencia policial, cuando se interviene una zona puntual. Los estudios descritos buscan no solamente medir el impacto del programa en las localidades donde se aplica sino también en las localidades adyacentes para tratar de determinar si

se observan efectos de “derramamiento” de la criminalidad de una localidad a otra como consecuencia del programa. La evidencia disponible, que no logra descartar efectos sobre comunidades lejanas, sugiere que en todo caso con frecuencia se observa una reducción en la criminalidad de zonas adyacentes, lo cual representa un impacto externo positivo, contrario a lo que podría esperarse si hubiera desplazamiento del crimen.

### **Vigilancia vecinal**

La vigilancia vecinal es utilizada por comunidades, formal o informalmente organizadas, para prevenir el crimen, especialmente robos en sus distintas modalidades. La estrategia consiste en compartir la vigilancia de un territorio determinado entre todos los vecinos de la comunidad y hacerlo de manera visible. Ante la detección de cualquier sospechoso, el vecino-vigilante procede a reportar el hecho a la policía local u otras autoridades. Se presume que la vigilancia vecinal tiene un efecto preventivo sobre el crimen, principalmente porque afecta las percepciones de los criminales potenciales respecto a la posibilidad de ser descubiertos y, por lo tanto, actúa como disuasivo al momento de decidir cometer un crimen. De igual forma, la vigilancia vecinal mejora la comunicación entre la comunidad y la policía, y al promover la interacción entre distintos miembros de la comunidad, aumenta también la cohesión social y las posibilidades de controlar el crimen, ya que se generan ciertas normas de comportamiento aceptables respetadas por todos.

Por lo general, este programa se complementa con la colocación de avisos en las calles y en las propiedades y con encuestas de seguridad, entre otras acciones; no tiene límite (ni inferior ni superior) en cuanto al área de cobertura, aunque lo habitual es que se aplique con mayor efectividad en urbanizaciones o sectores no muy extensos. No suele ser una estrategia especialmente costosa y suele ser financiada, en forma conjunta, por la comunidad y la policía local.

En un estudio que revisa de manera sistemática más de 50 evaluaciones de este tipo de programas, principalmente en el Reino Unido y Norte América, donde son más populares que en otras partes del mundo (Bennett *et al.*, 2008), se concluye que estas iniciativas son efectivas para reducir la incidencia

del crimen. Además de una revisión narrativa/cualitativa de varias experiencias, la revisión de las evaluaciones cuantitativas, basadas en técnicas de comparación estadística de grupos de tratamiento y control asignados de manera aleatoria, arroja un impacto promedio de entre 20% y 30% de reducción en el crimen como consecuencia de la aplicación del programa. Esta magnitud de los impactos explica, en parte, la popularidad de estos programas en Estados Unidos y el Reino Unido, donde alrededor de 40% y 25% de la población, respectivamente, participa en alguna clase de esquema de vigilancia vecinal.

### **Cámaras de vigilancia**

Los sistemas de televisión por circuito cerrado se utilizan ampliamente tanto en espacios públicos como privados. Su utilización se dirige fundamentalmente a prevenir crímenes contra las personas y las propiedades. Incluso, en algunos países se trata de la estrategia de prevención más utilizada como complemento al sistema de justicia criminal. La utilización de cámaras de seguridad es un tipo de política de prevención situacional del delito, ya que su efecto sobre el crimen ocurre principalmente a través de la disuasión que genera en los posibles criminales al aumentar su probabilidad de detección percibida. En realidad, la probabilidad objetiva de detección también aumenta, así como la posibilidad de que las autoridades intervengan de forma más expedita y eficaz en situaciones de peligro. Al igual que la vigilancia vecinal, actúa también indirectamente a través de la cohesión que produce entre miembros de las comunidades y la consiguiente generación de mecanismos informales de control social.

El uso extendido de cámaras de vigilancia se ha convertido en una de las iniciativas más populares en años recientes, aunque en general no existe un consenso científico respecto del impacto que este instrumento tiene sobre el crimen. Welsh y Farrington (2008a) hacen una evaluación de 41 estudios rigurosos (con grupos de tratamiento y control, asignación aleatoria, entre otros) que cuantifican el impacto de las cámaras de vigilancia sobre el crimen y encuentran que para el caso de cámaras en estacionamientos, se identifica una reducción de alrededor de 50% en el crimen; pero que en otras circunstancias, como en autobuses u otros lugares, el impacto es pequeño y a veces estadísticamente

indistinguible de cero. Vinculado a la efectividad de las cámaras en estacionamientos, los estudios muestran un impacto de alrededor de 26% de reducción en el robo de vehículos, y la utilización de las cámaras, conjuntamente con otro tipo de intervenciones como patrullas especiales de policía, alarmas, espejos, entre otros, aumenta su efectividad.

### **Iluminación de las calles**

Con base en una lógica similar a la que justifica la instalación de cámaras de vigilancia (e incluso la de intervenciones en zonas de alta incidencia), es razonable esperar que las calles más iluminadas sean más seguras que las menos iluminadas. De hecho, la efectividad de las cámaras y de los programas de vigilancia vecinal dependen de que los espacios monitoreados tengan una iluminación adecuada. Aunque por lo general la iluminación de las calles es vista como parte de los planes de mejora de la infraestructura y vialidad de las ciudades, la relación de este tipo de infraestructura con la seguridad ciudadana se ha destacado tanto en la discusión académica como política.

Como es de suponer, la literatura académica que evalúa rigurosamente el impacto de la iluminación de las calles sobre el crimen encuentra un impacto significativo sobre la delincuencia en las zonas iluminadas. En una revisión de los estudios con metodologías más sólidas, Welsh y Farrington (2008b) encuentran que la iluminación de las calles fue efectiva en la reducción de la incidencia de crímenes en ocho de trece estudios evaluados. Se estimó que las zonas donde se emprendieron planes de iluminación de las calles tuvieron, en promedio, una reducción de la criminalidad de 27% respecto a las zonas donde no se implementó esta estrategia. Los resultados no varían sustancialmente en función de si la reducción de crímenes ocurre durante la noche o durante el día, aunque cuando la iluminación se ve acompañada de medidas complementarias como cámaras de seguridad, su efectividad parece ser mayor.

### **Programas de tutoría de jóvenes para la reducción de conductas antisociales**

La tutoría a jóvenes con alto riesgo de incurrir en conductas antisociales (delincuencia, agresiones contra terceros, deserción escolar, entre otros) es un

instrumento de uso extendido en varios países del mundo para la prevención e, incluso, corrección de problemas conductuales de la población juvenil. Este tipo de intervención consiste esencialmente en el fomento de relaciones extendidas en el tiempo entre un joven y una figura con un nivel de jerarquía superior en términos de experiencia, edad o poder que sean relevantes para el joven en cuanto a sus posibilidades de visualizarse en ella e imitar sus conductas positivas. Ahora bien, esta jerarquía no debe estar asociada a un rol particular como el de maestro, madre, padre, entre otros, ya que la distancia social entre el tutor y el joven podría ser demasiado grande como para desarrollar una relación de confianza.

Las dificultades para comprender el impacto que este tipo de programas realmente tiene sobre el comportamiento de los jóvenes en situación de riesgo son análogas a las que existen para identificar el impacto de otras intervenciones sociales, donde el reto consiste en distinguir la influencia del programa de aquella que tienen las propias características de los individuos o de su entorno sobre el resultado de interés, en este caso, la incidencia criminal. En este marco, Tolan *et al.* (2008) hacen una revisión de los estudios que evalúan el impacto de estas intervenciones sobre las conductas de los jóvenes y seleccionan solo aquellos que utilizan metodologías de evaluación de impacto rigurosas y con resultados de alta credibilidad. Dichos autores muestran que esta intervención puede ser efectiva en reducir la incidencia delictiva de jóvenes de alto riesgo así como sus niveles de agresividad en la resolución de conflictos.

Los programas dirigidos a ofrecer entrenamiento a padres de niños menores de cinco años en la prevención de problemas de conducta de los niños es otro tipo de intervención, vinculado a los de tutoría para jóvenes en situación de riesgo. Se ha demostrado que este tipo de entrenamiento puede ser efectivo no solamente en reducir conductas antisociales más adelante en la vida del niño sino también en mejorar sus capacidades de socialización de manera más general, lo que redundará en un mejor rendimiento escolar, en su inserción laboral futura, entre otros (Piquero *et al.*, 2008).

### **Programas cognitivo-conductuales para criminales**

Otro tipo de intervención, dirigida a reducir la criminalidad, propone atender directamente tanto a personas con antecedentes por haber cometido actos delictivos como a personas con un tipo de comportamiento considerado propenso a cometer delitos. El objetivo de estos programas es modificar los déficits cognitivos y las conductas disociadoras que desvían el comportamiento de los sujetos, en vista de que estas características son aprendidas y en principio no inherentes a la persona. Dichos programas se aplican a individuos de cualquier edad y género, en ambientes comunitarios o en instituciones, por especialistas en salud mental o profesionales de formación técnica, aisladamente o como parte de un programa más integral. Lipsey *et al.* (2007) revisan la evidencia sobre sus efectos y encuentran que, por lo general, este tipo de intervención tiene un impacto importante. Los grupos de tratamiento al cabo de la terapia tienen una probabilidad una vez y media menor que los grupos de control de reincidir en actividades delictivas. Asimismo, el impacto sobre grupos de mayor riesgo de incidencia (p.e., con historiales criminales más extensos) es mayor que sobre grupos de menor riesgo, aunque se identificaron muy pocas diferencias entre grupos de edad o género.

Por otro lado, el efecto sobre las probabilidades de reincidencia parece aumentar al incrementar el número de sesiones por semana, en comparación con el aumento de la duración total del tratamiento. Por último, cuando el tratamiento se combina con ayuda psiquiátrica, entrenamiento vocacional y laboral y/o con otros programas educativos, su efecto en la reducción de la probabilidad de reincidencia es aún mayor.

### **Un enfoque integral**

En general, la lección que se desprende de la aplicación de estas y otras intervenciones en el área de las políticas públicas es que primero se debe evaluar el impacto que tienen sobre el crimen antes de asignarles recursos en grandes cantidades. Además, el portafolio de políticas locales no solamente debe responder a un criterio de impacto, sino de costo-efectividad.

Con relación al tema de la planificación y de los procedimientos utilizados para tomar decisiones sobre una intervención puntual, existe también la noción de “acción policial orientada a problemas” (*Problem Oriented Policing*) que no trata de ninguna intervención particular –como la iluminación de las calles o el apoyo a las familias para reducir la violencia en el hogar–, sino que se refiere a la manera en que se aborda un problema de seguridad particular. En efecto, cuando la acción del Estado en el área de seguridad se basa en una estrategia centrada en el problema, teniendo en cuenta sus posibles aristas, la intervención es significativamente más efectiva que cuando ello no sucede (Weisburd *et al.*, 2008). Por ejemplo, la intervención sobre un lugar de alta incidencia criminal se puede hacer solo con visitas más frecuentes por parte de la policía o estas se pueden combinar con el mantenimiento de la infraestructura local, la incorporación de la comunidad en la vigilancia local y el ofrecimiento de incentivos para la incorporación laboral o escolar de jóvenes de la zona, entre otros.

Ciertamente, existe una gran diferencia entre una visión parcial de un problema particular de seguridad y una visión integral, y la evidencia muestra que el enfoque parcial es menos efectivo que el integral. El caso de Medellín, descrito en el Recuadro 8.2, al considerar la importancia del rescate de los espacios urbanos, de la presencia policial, de la participación de la comunidad, de los programas de desarme, entre otros, como parte del mismo plan estratégico general, es un ejemplo de este tipo de enfoque, y cada ciudad o localidad debe buscar la combinación de acciones y de intervenciones que resultan más adecuadas a sus necesidades y potencialidades.

### **Prioridades políticas y lógica electoral**

El argumento de que la descentralización de la provisión de servicios mejora la rendición de cuentas de las autoridades para con la ciudadanía descansa en la idea de que los mecanismos que ella tiene para castigar o premiar a quien toma las decisiones de política funcionan más eficientemente a una escala menor. Ello puede deberse a que las acciones de las autoridades son más fáciles de identificar, o a que la movilización y sensibilidad política de las comunidades es mayor a nivel local (cada voto tiene un peso proporcional mayor que en

una elección nacional). Este argumento es difícil de verificar empíricamente, pero es posible ofrecer algunos elementos indicativos de que los incentivos que enfrentan los políticos con respecto a la priorización de servicios difieren entre el nivel nacional y el local.

Un ejercicio útil consistiría en comparar la fracción del presupuesto total que dedican las autoridades municipales y el gobierno nacional al tema de la seguridad ciudadana. Dado que las competencias de ambos niveles de gobierno son distintas, es de esperar evidentemente que haya diferencias en el nivel de esta fracción; sin embargo, al comparar, por ejemplo, el cambio en esta fracción entre dos años determinados, tratando de mantener los rubros de gasto en niveles comparables y donde los niveles de gobierno comparten competencias, se puede evaluar si hay o no diferencias en los incentivos que enfrentan las autoridades a distintos niveles para dirigir recursos hacia este sector. El Recuadro 8.3 hace un ejercicio similar para las municipalidades de la ciudad de Lima y encuentra varios aspectos relevantes. En primer lugar, muestra que entre 2005 y 2006, mientras el gobierno nacional reducía la fracción del gasto dedicada a la seguridad ciudadana, las autoridades municipales de Lima lo aumentaban; y en segundo lugar, que existen grandes diferencias en la prioridad que cada una de las municipalidades le otorga al problema, lo que debería ser reflejo de un mejor ajuste de las decisiones municipales a las necesidades y preocupaciones de la localidad.

De la experiencia de Lima en Perú, y de otras ciudades como México DF (Méndez, 2009) no se desprenden conclusiones definitivas, pero sí indicios de que los incentivos que tiene quien toma las decisiones públicas a nivel local con respecto a la seguridad ciudadana son diferentes a los que enfrenta una autoridad a nivel nacional. Valdría la pena investigar más la hipótesis de que el mecanismo de rendición de cuentas es más efectivo, bien sea por la visibilidad de la política o porque los mecanismos de presión de la ciudadanía son más eficaces, puesto que las diferencias entre el gobierno nacional y las municipalidades sugieren que el tamaño de la jurisdicción guarda relación con el peso que cada ámbito de acción tiene en las prioridades de política.

### Recuadro 8.3 La seguridad ciudadana y el presupuesto en Perú y en las municipalidades distritales de Lima

En Perú, el organismo encargado de atender los problemas de la seguridad ciudadana es el Ministerio del Interior a través de su programa de orden interno que contempla una variedad de subprogramas, los cuales, a su vez, se componen de distintas actividades. Estos subprogramas y actividades abarcan la coordinación con las autoridades regionales y locales en temas relativos a la seguridad; las acciones destinadas a normar y controlar el mercado de armas y explosivos; el control de los movimientos migratorios; el mejoramiento de los aspectos funcionales y académicos de los cuerpos policiales; las operaciones policiales y la seguridad ciudadana, entre otros. Por su parte, los municipios distritales dedican también una parte de su presupuesto anual a prestar servicios de seguridad ciudadana en sus jurisdicciones. Estos servicios

incluyen el serenazgo, cámaras de vigilancia, centrales de emergencia y atención de denuncias, redes de comunicaciones entre juntas vecinales y policía, entre otros.

En el Cuadro 1 se presenta el presupuesto de seguridad ciudadana como proporción del presupuesto total, tanto del país como de los municipios distritales de Lima, para los años 2005 y 2006 y la variación anual. Los municipios distritales se clasificaron según su nivel socioeconómico en cinco categorías. Se observa que el gasto suele ser mayor a nivel de municipios distritales que a nivel nacional, salvo algunas excepciones. Además, mientras que entre estos años, hubo un aumento en esta proporción en 19 de los 30 municipios reportados, a nivel nacional esta se redujo.

**Cuadro 1. Presupuesto de seguridad ciudadana como proporción del presupuesto total en Perú y en las municipalidades de Lima**

	% del presupuesto distrital (2005)	% del presupuesto distrital (2006)	Variación
Perú <sup>al</sup>	3,22	3,07	-0,15
<b>Nivel socioeconómico A</b>			
San Isidro	16,60	18,60	2,00
La Molina	10,70	12,00	1,30
<b>Nivel socioeconómico B</b>			
Miraflores	12,30	11,30	-1,00
Surco	7,50	9,30	1,80
San Borja	10,20	9,40	-0,80
Jesús María	8,10	10,00	1,90
Surquillo	7,10	6,60	-0,50
Magdalena	6,80	9,50	2,70
San Miguel	2,00	3,40	1,40
Punta Hermosa	9,40	7,60	-1,80
Chaclacayo	2,90	3,30	0,40
Punta Negra	6,60	6,50	-0,10
<b>Nivel socioeconómico C</b>			
Lima	1,60	1,10	-0,50
La Victoria	11,70	12,30	0,60
Ate	3,90	5,70	1,80
San Martín de Porres	4,70	5,50	0,80
San Juan de Miraflores	3,40	6,40	3,00
Los Olivos	3,40	3,90	0,50
Santa Anita	9,40	7,00	-2,40
Chorrillos	3,00	3,90	0,90
San Luis	3,80	5,30	1,50
Independencia	2,60	3,00	0,40
Rímac	4,00	2,60	-1,40
Comas	1,30	1,50	0,20

Continúa

## Continuación

<b>Cuadro 1. Presupuesto de seguridad ciudadana como proporción del presupuesto total en Perú y en las municipalidades de Lima</b>			
	<b>% del presupuesto distrital (2005)</b>	<b>% del presupuesto distrital (2006)</b>	<b>Variación</b>
<b>Nivel socioeconómico D</b>			
El Agustino	4,70	7,10	2,40
Villa El Salvador	2,40	3,50	1,10
Puente Piedra	5,50	3,50	-2,00
Lurín	4,90	3,60	-1,30
Ancón	3,50	3,40	-0,10
<b>Nivel socioeconómico E</b>			
Villa María del Triunfo	1,30	3,30	2,00
<b>a/ Para calcular el presupuesto de seguridad ciudadana en Perú se utilizaron los subprogramas de orden interno de entrenamiento de recursos humanos y de seguridad ciudadana y la actividad de vigilancia policial de naturaleza civil del subprograma de operaciones policiales.</b>			
Fuente: Muñoz (2009).			
<p>Un mayor gasto a nivel municipal puede estar relacionado con una percepción de que las autoridades nacionales no están atendiendo de manera eficiente la problemática de seguridad ciudadana y que, por lo tanto, se requiere un esfuerzo mayor a nivel local. También puede deberse al hecho de que las municipalidades pueden identificar con mayor certeza la gravedad de la problemática de seguridad y diseñar, consecuentemente, estrategias más adecuadas a la especificidad de cada lugar. Por otro lado, tal vez los ciudadanos tienen mayor capacidad de presionar a sus autoridades locales por mejoras en su calidad de vida, lo cual se traduce en prioridades presupuestarias más cercanas a sus preferencias.</p> <p>Un aspecto que debe resaltarse en estos datos es la gran heterogeneidad en las proporciones que las distintas municipalidades dedican a la seguridad ciudadana; puede obser-</p>	<p>varse que, en general, las municipalidades más ricas son las que dedican comparativamente más de su presupuesto a atender la problemática de la criminalidad. Existen, desde luego, excepciones, como por ejemplo la municipalidad de La Victoria –donde los niveles de pobreza y de criminalidad son elevados– que dedicó en ambos años incluso más que algunas de las municipalidades más ricas. Estas diferencias en presupuesto se traducen, asimismo, en diferencias en las estrategias que cada municipalidad utiliza para lidiar con el crimen. Mientras algunas municipalidades hacen una apuesta más fuerte por la tecnología, otras han implementado planes de coordinación entre distintos cuerpos de seguridad; y otras, inclusive, han apostado por una mayor participación y coordinación en las comunidades.</p> <p>Fuente: elaboración propia con base en Muñoz (2009).</p>		

Una dimensión relevante en la discusión sobre los incentivos políticos para intervenir en el tema de seguridad ciudadana es la dimensión distributiva. La visión tradicional de que la lucha contra el crimen se lleva a cabo esencialmente a través de políticas de “mano dura”, combinada con el hecho de que el grueso de las actividades criminales ocurre en sectores económicamente menos favorecidos (Di Tella *et al.*, 2006), puede ocasionar que la lucha contra el crimen se convierta en maltrato e irrespeto por los derechos ciudadanos de los pobres, lo cual en sociedades desiguales como las latinoamericanas conlleva elevados costos electorales y, en consecuencia, la inacción por parte de las autoridades. Este es un problema de información local, focalización adecuada de las intervenciones y

concepción unidimensional de la problemática que precisamente destaca la importancia que pueden tener los mecanismos de decisión a nivel local para atender los problemas tecnológicos del uso efectivo de la información y la flexibilidad en el diseño e implementación de intervenciones así como para mejorar las posibilidades de que el canal político de rendición de cuentas y de generación de incentivos adecuados para los tomadores de decisiones funcione correctamente.

Las encuestas de victimización, que pueden ser implementadas con una frecuencia elevada y con representatividad estadística de áreas geográficas relativamente pequeñas, son una herramienta útil para la rendición de cuentas y el seguimiento de los



avances en materia de inseguridad. El Cuadro 8.7 muestra la lista de algunas de las encuestas de victimización que actualmente se llevan a cabo en varios países de la región, indicando la cobertura, el año de inicio y la frecuencia con la que se realiza.

El hecho más importante es que, en prácticamente todos los países, existe alguna encuesta de este tipo, y en muchos hay más de una; algunas de las encuestas tienen cobertura nacional, pero otras cubren ciudades o grupos de ciudades. Un primer

<b>Cuadro 8.7 Encuestas de victimización en América Latina</b>				
<b>Ciudad/es</b>	<b>Nombre de la encuesta</b>	<b>Institución responsable</b>	<b>Inicio</b>	<b>Frecuencia</b>
<b>Argentina</b>				
Buenos Aires (BA)	Encuesta de Victimización de la ciudad de BA	Gobernación de BA y Universidad de San Andrés	2007	Anual
40 centros urbanos	Encuestas de Victimización	Universidad Torcuato Di Tella	2006	Semestral
<b>Bolivia</b>				
La Paz y El Alto	Encuesta de Seguridad Ciudadana La Paz	Observatorio de democracia y seguridad	2006	
<b>Chile</b>				
Chile	Encuesta Nacional Urbana de Seg. Ciudadana	INE	2003	Anual
47 comunas urbanas	Encuesta de Delincuencia	Libertad y Desarrollo	2006	Trimestral
41 comunas	Índice Paz Ciudadana	Fundación Paz Ciudadana	2006	Semestral
<b>Colombia</b>				
Bogotá, Cali y Medellín	Encuesta de Victimización	DANE	2003	
Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla, Cartagena y Cúcuta	Encuesta de percepción y victimización en 6 ciudades	Fundación Seguridad y Democracia	2006	Anual
Bogotá	Encuesta de percepción de seg. y victimización	Cámara de Comercio de Bogotá	1998	Semestral
<b>Ecuador</b>				
Provincias	Encuesta de Victimización	Gobierno de Ecuador	2008	
<b>México</b>				
México DF y zonas urbanas del Edo. de México	Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional	Programa de Estudios para la Seguridad Pública y Estado de Derecho	2005	Semestral
Urbana y varias entidades federales	Encuestas Nacionales sobre Inseguridad	Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad	2002	Anual
<b>Perú</b>				
Lima, Arequipa, Cusco, Huamanga, Iquitos y Trujillo	Estudio de Victimización en 7 ciudades	SINASEC y Apoyo Opinión y Mercadeo	2005	
Lima	Encuestas de Victimización varias	Instituto de Defensa Legal	2003	Varios
<b>Venezuela, RB</b>				
Nacional	Encuesta Nacional de Victimización y Seg Ciudadana	INE y Consejo Nacional de Prevención y Seguridad Ciudadana	Anunciado en 2009	
<b>Brasil</b>				
Sao Paulo, Río de Janeiro, Recife y Vitória	Pesquisa de Vitimizacao	Gabinete de Seguranza institucional, FIA-USP e Ilanud	2002	
Nacional	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilio	IBGE	2009	Anual
Río de Janeiro	Pesquisa de Vitimizacao	Universidade de Rio de Janeiro e IMS	2005	
<b>Varios países</b>				
América Latina	Latinobarómetro	Latinobarómetro	1995	Anual
46 países	Encuesta Internacional de Victimización	ICVS International working group	1989	Anual

Fuente: elaboración propia.



paso para avanzar hacia una mejor gestión del problema de la inseguridad en la región es generar espacios de discusión de los resultados de estas encuestas con las autoridades locales y nacionales, donde pueden contrastarse las cifras oficiales y entablar un diálogo entre los miembros de la comunidad, los responsables de la implementación de políticas y los encargados de hacer seguimiento a las cifras. De esta forma, se pueden sentar las bases para la fijación de metas concretas y consensuadas de desempeño (tanto con cifras administrativas como de victimización) sobre las cuales puede medirse objetivamente el progreso de las condiciones de seguridad en la localidad. Cada país y cada ciudad requieren un diagnóstico del estado de la producción de cifras tanto oficiales/administrativas como de victimización, y la definición, a partir de allí, de las necesidades que pueden tener en este sentido.

## Conclusiones

La seguridad ciudadana es un derecho de todos. Se trata del derecho a movilizarse libremente en el territorio y a vivir sin temor a perder la vida fortuitamente por una lucha entre bandas. Ahora bien, también se trata del derecho que tiene el ciudadano excluido, que ha sido abusado familiarmente desde niño y que está predispuesto a la violencia, a insertarse de una manera funcional a la vida social. La mayor parte de los ciudadanos en América Latina sufren a diario la violación de estos derechos fundamentales de una u otra manera, y ello representa un drama individual y un problema de política pública de primer orden para las autoridades locales en la región.

Los gobiernos locales han venido cobrando protagonismo en esta esfera, debido tanto a la inercia del proceso de descentralización en muchos países como al aumento de las exigencias de las propias comunidades para con las autoridades a fin de que ofrezcan soluciones. El grado en que las autoridades subnacionales tienen potestad para tomar decisiones sobre este tema varía según el país, pero en todos los casos existen espacios de acción que pueden hacer una diferencia significativa en los territorios. Sin embargo, existen varias dimensiones en las que se torna necesario un elevado nivel de coordinación a nivel nacional y donde cobran prota-

gonismo diversas instituciones del Estado central. Existen razones de peso para esperar que la descentralización de los sistemas de seguridad ciudadana tenga un impacto positivo sobre la seguridad. En primer lugar, la complejidad del problema requiere el uso de información local, requiere la flexibilidad para atender circunstancias particulares de cada sitio y para mejorar la calidad de la rendición de cuentas entre las autoridades y la ciudadanía. Pese a que resulta difícil referir evidencia concluyente, existen indicios de que en efecto estos canales operan en la dirección descrita.

En este contexto, las autoridades locales de la región deben ofrecer respuestas creíbles y sostenibles. De las experiencias revisadas, surge la conclusión de que las estrategias de seguridad que forman parte de planes ciudadanos más amplios, que contemplan dimensiones sociales en un sentido extendido así como aspectos productivos y de fortalecimiento institucional, tienen mayores probabilidades de ser exitosas no solamente en el corto plazo sino también de ser sostenibles en el tiempo. Incluso, en lo referido a intervenciones puntuales sobre problemas de seguridad, la evidencia muestra que las experiencias que tienen más éxito son aquellas que atienden todas sus dimensiones de manera integral. Uno de los elementos que merece ser resaltado de estas últimas es el esfuerzo por generar un compromiso colectivo para el rescate de la ciudad, tanto a través del uso adecuado de espacios públicos, como plazas y parques, así como por medio de la generación de confianza, promoción de la cohesión y del sentido de pertenencia a ella. Estos elementos interactúan positivamente entre sí y pueden contribuir a la generación de círculos virtuosos de acumulación de capital social y atención efectiva de las necesidades de la población.

Finalmente, aunque en muchos casos exista evidencia empírica cualitativa sobre la efectividad de las intervenciones locales, no cabe duda de que el bagaje de conocimientos para la formulación de políticas y estrategias de seguridad ciudadana es aún insuficiente y, en la medida de lo posible, los gobiernos locales deberían realizar evaluaciones de impacto de sus iniciativas, por ejemplo, a través de pruebas piloto especialmente diseñadas para ese propósito.

# Referencias bibliográficas

## Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D. (2008). Interactions between Governance and Growth: *What World Bank Economists Need to Know. Governance, Growth, and Development Decision Making*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Acemoglu, D. y Dell, M. (2009a). *Beyond neoclassical growth: technology, human capital, institutions and within-countries differences*. Cambridge: MIT.
- Acemoglu, D. y Dell, M. (2009b). *Productivity differences between and within countries*. (NBER Working Paper N° 15155). Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Acemoglu, D., Johnson, S. y Robinson, J. (2004). *Institutions as the Fundamental Cause of Long-run Growth*. (NBER Working Paper N° 10481). Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Ades, A. y Glaeser, E. (1995). Trade Circuses: explaining urban giants. *Quarterly Journal of Economics*, 110 (1), 195-227.
- Agencia presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. (2009). *Registro único de población desplazada*. Bogotá, Colombia.
- Alcaldía de Chacao. (2009). Lista de servicios disponible para los residentes del Municipio Chacao. <http://www.chacao.gov.ve/>
- Alcaldía Metropolitana de Quito. (2005). Equinoccio 21: Plan Estratégico Quito hacia el 2025. [www.quito.gov.ec/equinoccioXXI/quito2025.htm](http://www.quito.gov.ec/equinoccioXXI/quito2025.htm)
- Alonso Santos, J. (1992-1993). Los desplazados forzados de población en la crisis centroamericana de los años ochenta. *Boletín de la AGE 15-16*, 63-87.
- Anríquez, G. y Fuentes, R. (2001). Convergencia de producto e ingreso en las regiones de Chile: una interpretación. En Navarro, T. y Sotelsek D. (Eds.), *Convergencia económica e integración*. Madrid: Editorial Pirámide.
- Aragón, F. y Casas, C. (2008). *Capacidades técnicas y gasto local: evidencias desde las municipalidades peruanas*. Manuscrito no publicado, Corporación Andina de Fomento.
- Aragón, F. y Gayoso, V. (2005). *Intergovernmental Transfers and Fiscal Effort in Peruvian Local Governments*. (Documento N° 2108). Munich: Personal RePEc Archive.
- Axelrod, R. (1984). *The Evolution of Cooperation*. Nueva York: Perseus Book Group.
- Azfar, O., Kahkonen, S., Lanyi, A, Meagher, P. y Rutherford, D. (1999). *Decentralization, Governance, and Delivery of Public Services: The Impact of Institutional Arrangements- Research Plan*. IRIS Center. College Park: University of Maryland.
- Bahl, R. (2007). *The Pillars of Fiscal decentralization*. Manuscrito no publicado, Corporación Andina de Fomento y Georgia State University.
- Bahl, R. y Tumennsan, B. (2002). How should revenues from natural resources be shared in Indonesia? En Alm, J., Martinez-Vazquez, J. y Mulyani, S. (Eds.), *Reforming Intergovernmental Fiscal Relations and the Rebuilding of Indonesia: The 'Big Bang' Program and its Economic Consequences*. Cheltenham, Reino Unido y Northampton, EEUU: Edward Elgar.
- Baldwin, R (1999). *The core-periphery model with forward looking expectations*. (NBER Working Paper N° 6899). Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Baldwin, R., Martin, P. y Ottaviano, G. (2001): Global income divergence, trade and industrialization: the geography of growth take-off. *Journal of Economic Growth*, 6(1), 5-37.

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (1997). *América Latina tras una década de reformas, Informe de Progreso Económico y Social*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2008b). *Calidad de vida, más allá de los hechos*. Primera edición de la serie Desarrollo en las Américas. Washington, DC: BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2008a). *Beyond Facts: Understanding Quality of Life*. Washington, DC: BID.
- Banco Mundial. (2001). *Global economic prospects and the developing countries 2002: making trade work for the poor*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2009a). *Global Investment Promotion Benchmarking 2009: Summary Report*. Washington DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2009b). *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Barankay, B. y Lockwood, B. (2007). Decentralization and the productive efficiency of government: Evidence for Swiss cantons. *Journal of public economics*, 91(5,6), 1197-1218.
- Barón, J. y Meisel, A. (2003). La descentralización y las disparidades económicas regionales en Colombia en la década de 1990. Trabajo de investigación N°36. Bogotá: Banco de la República.
- Barro, R. y Sala-i-Martin, X. (1999). *Economic Growth*. Massachusetts: MIT Press.
- Beer, S. (1976). A Political Scientist's View of Fiscal Federalism. En Oates William (Ed.), *Fiscal Federalism*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Behrens, K., Lamorgese, A., Ottaviano, G. y Tabuchi, T. (2007). *Testing the 'home market effect' in a multi-country world*. (CORE Discussion paper). Lovaina: Center for Operations Research and Econometrics CORE.
- Bel, G. (2006). *Economía y política de la privatización local*. Madrid: Marcial Pons.
- Bel, G. (2007). Municipios pequeños, economías de escala y costes de transacción. En VV.AA., *Innovaciones en política territorial. Comarcas y otras experiencias internacionales de cooperación intermunicipal*. Zaragoza: Fundación Economía Aragonesa, 55-62.
- Bel, G. (2009). *Servicios locales, infraestructura y transporte: dimensión, escala, redes e instituciones de gobernanza*. Manuscrito no publicado, Corporación Andina de Fomento, Universitat de Barcelona y European University.
- Bel, G. y Warner, M. (2008). Does privatization of solid waste and water services reduce costs? A review of empirical studies. *Resources, Conservation and Recycling*, 52(12), 1137-1348.
- Bel, G., y Fageda, X. (2008). *Local Privatization, Intermunicipal Cooperation, Transaction Costs and Political Interests: Evidence from Spain*. (Working Paper N° 2008/04). Research Institute of Applied Economics.
- Bennet, T., Holloway, K. y Farrington, D. (2008). The effectiveness of Neighbourhood Watch. *Campbell Systematic Reviews*, 18.
- Berger, B. (2009). Political Theory, Political Science and the End of Civic Engagement. *Perspectives on Politics*, 7(2).
- Besfamille, M., y Sanguinetti, P. (2006). *Exerting local tax effort or lobbying for central transfers?* Manuscrito no publicado, Universidad Torcuato Di Tella.
- Bland, G. (2004). Enclaves and Elections. The Decision to Decentralize in Chile. En Montero, Alfred y David Samuels (Eds.), *Decentralization and Democracy in Latin America*. Notre Dame: Notre Dame University Press.
- Blyde, J. (2005). *Convergent Dynamics in Mercosur*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Boix, C. y Posner, D. (1998). Social capital: Explaining Its Origins and Effects on Government Performance. *British Journal of Political Science* 28(4), 686-695.
- Bonet, J. y Meisel, A. (1999). *La convergencia regional en Colombia: una visión de largo plazo, 1926-1995*. (Documentos de trabajo sobre economía regional N° 2955). Cartagena de Indias: Banco de la República.
- Bonet, J. y Meisel, A. (2000). Las disparidades económicas regionales en Colombia 1926-1995.
- Borck, R., Pflügler, M. y Drede, M. (2007). *A simple theory of industry location and residence choice*, (IZA Discussion Paper N° 2862). Bonn: Institut zur Zukunft der Arbeit IZA.
- Bourguignon, F., Pleskovi, B. y Sapir, A. (2005). *Are we back on track to achieve the Millennium Development Goals?* Trabajo presentado en Annual World Bank Conference on Development Economics, Banco Mundial.
- Braga, A. (2007). The Effects of Hot Spots Policing on crime. *Campbell Systematic Reviews*, 1.
- Brehm, J. y Rahn, W. (1997). Individual-Level evidence for the causes and consequences of Social Capital. *American Journal of Political Science*, 41(3), 999-1023.
- Briceño-León, R. (2007). La policía y su reforma en Venezuela. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 2, 164-172. Quito, Ecuador.
- Brugué, Q. y Subirats, J. (2005). Políticas sociales metropolitanas. En Rojas, E; Cuadrado-Roura, J. y Fernández Güell, J. (Eds), *Gobernar las metrópolis*. Washington, DC: BID.
- Brülhart, M. (1998). Trading Places: Industrial specialization in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 36, 319-346.
- Brülhart, M. y Torstensson, J. (1996). *Regional Integration, Scale Economies and Industry location*. (CEPR Discussion Paper N° 1435). Londres: Centre for Economic Policy Research.
- Buchanan, J. (1995). Federalism as an Ideal Political Order and an Objective for Constitutional Reform. *Publius: The Journal of Federalism*, 25, Spring.
- Buchanan, J. y Brennan, G. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Burki, S., Perry, G. y Dillinger, W. (1999). Más allá del centro: la descentralización del Estado. Washington, DC: Banco Mundial.
- Caldeira, T. (2001). *City of walls*. Berkeley y Los Ángeles: Universidad de California.
- Cámara de Comercio de Bogotá. (2009). Encuesta de percepción de seguridad y victimización. <http://camara.ccb.org.co/contenido/contenido.aspx?catID=126&conID=562>
- Carciofi, R. (2007). Cooperación y provisión de bienes públicos regionales: el caso de IIRSA. *Integración y Comercio*, 28, 57-88.
- Cárdenas, M., Ocampo, J. y Thorp, R. (2000). *An economic history of twentieth-century Latin America*. Oxford: Palgrave.
- Carvajal, L. y Pereira, I. (2009). *Evidence on the link between migration, climate shocks and adaptive capacity*. Oficina del Reporte de Desarrollo Humano, PNUD.
- Cattaneo, M., Galiani, S., Gertler, P., Martínez, S. y Titiunik, R. (2009). *Housing, Health, and Happiness*. *American Economic Journal: Economic Policy* 1(1), 75-105.
- Centro Iberoamericano para el Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU). (2009). <http://www.cideu.org/site/>
- CEPAL-ILPES. (2003). *Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal*. (Serie Seminarios y Conferencias N° 32). Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPALSTAT (2009). Población por edad y por país en América Latina (1950–2005). <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?i dAplicacion=1>

- Chauvin, J.P. (2006). *Conflicto y gobierno local: el caso del transporte urbano en Quito*. Programa de Políticas Públicas y Gestión. Quito: FLACSO.
- Chesire, P. y Magrini, S. (2005). European Urban Growth: throwing some economic light into the black box. *European Regional Science Association Congress*, Amsterdam
- Centro de Investigaciones CIUDAD. (2005). *Pensando los nuevos parques de Quito*. Quito: CIUDAD.
- Clemens, M. y Ortega, D. (2009). *The Place Premium in Brazil: Productivity Differences and Internal Migration between 1970 and 2000*. Manuscrito no publicado, Corporación Andina de Fomento.
- Collier, P. y Hoeffler, A. (2007). *Testing the Neocon Agenda: Democracy in resource-rich societies*. (Ox Carre Research Paper N° 13). Oxford: Universidad de Oxford.
- Combes, P-Ph. y Lafourcade, M. (2001). *Transportation cost decline and regional inequalities: Evidence from France*. (CEPR Working Paper N° 2894). Londres: Centre for Economic Policy Research.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (1998). *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades y desafíos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2002). Urbanización, redistribución espacial de la población y transformaciones socioeconómicas en América Latina. *Serie Población y Desarrollo*, 30. 21-29. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2007). Anuario Estadístico de América Latina y EL Caribe 2007. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2009). *Economía y territorio en América Latina y el Caribe. Desigualdades y Políticas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Corporación Andina de Fomento (CAF). (2006). *Reporte de Economía y Desarrollo. Camino a la transformación productiva en América Latina*. Caracas: CAF.
- Corporación Andina de Fomento (CAF). (2008). *Encuesta sobre acceso, calidad y satisfacción con servicios públicos en América Latina*. Manuscrito no publicado, CAF.
- Corporación Andina de Fomento (CAF). (2009a). *Caminos para el futuro. Gestión de la infraestructura en América Latina*. Caracas: CAF.
- Corporación Andina de Fomento (CAF). (2009b). *Encuesta sobre acceso, calidad y satisfacción con servicios públicos en América Latina*. Manuscrito no publicado, (CAF).
- Cox, K. (1993). *The local and the global in the new urban politics: a critical review*. Environment and Planning D: Society and Space, 11433-11448.
- Crozet, M. y Koenig, P. (2004). EU enlargement and the internal geography of countries. *Journal of Comparative Economics*, 32(2), 265-279.
- Cruces, G., Ham, A. y Tetaz, M. (2008). *Quality of Life in Buenos Aires Neighborhoods: Hedonic Price Regressions and the Life Satisfaction Approach*. (Banco Interamericano de Desarrollo, Research Network Working Paper N° R-559). Washington, DC: BID.
- Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (2009). Datos estadísticos de crímenes. División de Estadísticas.
- Darwin, T., Krahn, H., Foote, J. y Diepenborek, L. (2005). *The attraction and retention of immigrants to Edmonton*. Reporte presentado al Edmonton City Council and Citizenship and Immigration Canada. Edmonton, Canadá.
- De la Cruz, R. (Coord). (1998). *Descentralización en perspectiva*. Caracas: Ediciones IESA.
- de Soto, H. (1990). *The Other Path*. Londres: I.B. Tauris & Co Ltd.



- de Soto, H. (2003). *The Mystery of Capital*. Londres: Bantam Press.
- Deb, P. y Seck, D. (2009a). *Internal migration and human development*. (PNUD RDH Working Paper). PNUD.
- Deb, P. y Seck, D. (2009b). *Spillover Effects of Migration in Sending Communities: Evidence from Mexico*. Manuscrito no publicado, CUNY y PNUD.
- Dell, M. (2008). *The mining mita: explaining institutional persistence*. Cambridge: MIT Press.
- DeMello, J.M. (2009a). *Demography, youth fragility and violent crime: the case of Brazil*. Río de Janeiro: Universidad de Río de Janeiro.
- DeMello, J.M. (2009b). *Evaluating the Impact of Local Police Forces on Crime Rates in Brazil*. Manuscrito no publicado.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. (2009). Encuesta de victimización: [http://www.dane.gov.co/daneweb\\_V09/index.php?option=com\\_content&view=article&id=110&Itemid=80](http://www.dane.gov.co/daneweb_V09/index.php?option=com_content&view=article&id=110&Itemid=80)
- Departamento de Policía Federal de Brasil. (2009). Organización institucional: <http://www.dpf.gov.br/>
- Departamento Nacional de Planeación. (2008). *Guía para el uso y administración del Sisbén*. Documento de soporte para las entidades territoriales que administran el Sisbén. Bogotá, Colombia.
- Department for Transport. (2009). <http://www.dft.gov.uk/matrix/forms/definitions.aspx>
- Di Tella, R., Galiani, S. y Schargrodsky, E. (2006). *Crime distribution of victim behavior during a crime wave*. Michigan: The Williamson Davidson Institute at the University of Michigan.
- Díaz-Cayeros, A. (2006). *Federalism, Fiscal Authority and Centralization in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dube, O. y Vargas, J. (2008). *Commodity Price Shocks and Civil Conflict: Evidence from Colombia*. (Documento de CERAC N°2). Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos.
- Durantón, G. y Puga, D. (2004). Micro-foundations of Urban Agglomeration Economies. En Henderson, V. y Thisse, J. (Eds.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, Capítulo 48, Vol. 4, 2063-2117. Amsterdam: North-Holland.
- Dye, T. (1990). *American Federalism: Competition among Governments*. Massachusetts: Lexington Books.
- Ebel, R. y Yilmaz, S. (2002). *On the measurement and impact of fiscal decentralization*. (World Bank Policy Research Working Paper N° 2809). Washington, DC: Instituto del Banco Mundial.
- Edwards, S. (2007). *Crises and Growth: A Latin American Perspective*. (NBER Working Paper N° 13019), abril. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Escobal, J y Ponce, C. (2007). Infraestructura e inclusión social en Latinoamérica. *Perspectivas*, 5-2. Caracas: Corporación Andina de Fomento.
- Esquivel, G. (1999). *Convergencia regional en México, 1940-1995*. (Documento de Trabajo N° 9), Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México.
- Evans, P. (1993). *Embedded Autonomy. States & Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, P. (1996). Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy. *World Development*, 24(6), 1119-1132.
- Faguet, J. (2004). Does decentralization increase responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia. *Journal of Public Economics*, 88(3-4), 867-893.
- Faguet, J. y Sánchez, F. (2009). *Decentralization and Access to Social Services in Colombia*. (Working Paper N° 26). California: Center for Latin American Studies, Universidad de Berkeley.
- Faini, R. (1983). Cumulative processes of de-industrialisation in an open region: The case of Southern Italy, 1951-1973. *Journal of Development Economics*, 12(3), 277-301.



- Falletti, T. (2005). A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review*, 99(3).
- Fernández-Güell, J. (1993). La planificación estratégica de ciudades: un instrumento eficaz para alcanzar una ventaja competitiva en el nuevo entorno europeo. *Revista de obras públicas*, 3332, año 140.
- Fernández-Güell, J.M. (2007). 25 años de planificación estratégica de ciudades. *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, XXXIX (154).
- Florida, R. (2002). The Economic Geography of Talent. *Annals of the American Association of Geographers*, 92(4), 743-755.
- Friedman, M. (1996). *A strategy map for results-based budgeting: Moving from theory to practice*. Washington, DC: The Finance Project.
- Fukuyama, F. (1996). *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. Nueva York: Free Press.
- Fundación Paz Ciudadana. (2009). Índice Paz Ciudadana-Adimark: [www.pazciudadana.cl/publs.php?show=IND](http://www.pazciudadana.cl/publs.php?show=IND)
- Fundación Seguridad y Democracia (2009). <http://www.seguridadydemocracia.org/>
- Gakenheimer, R. (1999). Urban mobility in the developing world. *Transportation Research Part A*, 33, 671-689.
- Galiani, S., Gertler, P. y Schargrotsky, E. (2008). School Decentralization: Helping de Good Get better, but Leaving the Poor Behind. *Journal of Public Economics* 92(10-11), 2106-2120.
- Gallup. (2007). Gallup World Poll. <http://www.gallup.com/consulting/world-poll/24046/about.aspx>
- Gallup. (2008). Gallup World Poll. <http://www.gallup.com/consulting/world-poll/24046/about.aspx>
- Garman, C., Haggard, S. y Willis, E. (2001). Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases. *World Politics*, 53, 205-236.
- Gaviria, A. y Pagés, C. (2002). *Patterns of crime victimization in Latinamerica*. (Working paper N° 408). Washington, DC: BID.
- Gaviria, A., Medina, C., Morales, L. y Núñez, J. (2008). *The cost of avoiding crime: the case of Bogotá*. (Borradores de Economía N° 508). Bogotá: Banco de la República..
- Gibson, E. (2004). *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Gibson, E. (2005). Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries. *World Politics* 58(1), 101-132
- Glaeser, E. (2007). *The economics approach to cities*. (NBER Working Paper N° 13696). Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Glaeser, E., Kolko, J. y Saiz, A. (2001). Consumer City. *Journal of Economic Geography*, 1, 27-50.
- Glaeser, E., Laibson, D. y Sacerdote, B. (2002). An Economic Approach to Social Capital. *Economic Journal*, 112(483), 437-458.
- Glaeser, E., LaPorta, R., López-de-Silanes, F. y Shleifer, A. (2004). Do Institutions Cause Growth? *Journal of Economic Growth*, 9, 3.
- Gobierno de la ciudad de Buenos Aires. (2009). Encuesta de victimización: [http://www.buenosaires.gov.ar/areas/seguridad\\_justicia/seguridad\\_urbana/encuesta/?menu\\_id=21925](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/seguridad_justicia/seguridad_urbana/encuesta/?menu_id=21925)
- Gobierno Municipal de la Paz. (2000). Plan de Desarrollo Municipal - PDM 2001-2005. La Paz: Bolivia. <http://www.ci-lapaz.gov.bo>
- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de 'presupuesto participativo' en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, 26(2).
- Gómez, J. y Martínez-Vázquez, J. (2008). *El tamaño importa: la estructura vertical de gobierno*

y la gestión del gasto público local. Manuscrito no publicado, Corporación Andina de Fomento.

- Gómez, J., Martínez-Vázquez, J. y Sepúlveda, C. (2008). *Diagnóstico del proceso de descentralización fiscal en Perú. Informe Final*. Manuscrito no publicado, Corporación Andina de Fomento, Georgia State University, Ministerio de Economía y Finanzas de Perú Gobierno de Perú.
- Goytia, C. y Pasquini, R. (2009a). *Encuesta de Estrategias de Desarrollo Local en Municipios de la Argentina*. Manuscrito no publicado, Corporación Andina de Fomento.
- Goytia, C. y Pasquini, R. (2009b). *Estrategias de Desarrollo Local en Municipios de la Argentina: Informe de Progreso*. Documento encargado por la Corporación Andina de Fomento a la Universidad Torcuato Di Tella.
- Grief, A. (1993). Contract Enforceability and Economic Institutions in Early Trade: the Maghribi Traders' Coalition. *American Economic Review*, 83(3), 525-548.
- Grindle, M. (2008). *Going Local: Decentralization, Democratization and the Promise of Good Governance*. Princeton: Princeton University Press.
- Guerrien, M. (2004). *Arquitectura de la inseguridad, percepción del crimen y fragmentación del espacio urbano en la zona metropolitana del Valle de México*. Manuscrito no publicado, Grupo de Geografía Social y de Estudios Urbanos de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París.
- Haggard, S. y Kaufman, R. (1996). *The Political Economy of democratic transitions*. Princeton: Princeton University Press.
- Haggard, S., Garman, C. y Willis, E. (1999). The Politics of Decentralization in Latin America, *LARR*, 34(1).
- Hanson, G. (1996). Localization economies, vertical organization, and trade. *American Economic Review*, 86 (5), 1266-1278.
- Hanson, G. (1997). Increasing returns, trade and the regional structure of wages. *Economic Journal*, 107 (440), 113-133.
- Hanson, G. (2001). US–Mexico integration and regional economies: evidence from border-city pairs. *Journal of Urban Economics*, 50 (2), 259-287.
- Henderson, J.V., Shalizi, Z. y Venables, A. (2000). *Geography and development*. (Policy Research Working Paper Series N° 2456). Washington, DC: Banco Mundial.
- Hooghe, M. y Stolle, D. (Eds.). (2003). *Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in Comparative Perspective*. Nueva York: Palgrave.
- Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad. (2009). Encuestas Nacionales sobre Inseguridad: [http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas\\_encuestasNacionales\\_ensi4.asp](http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas_encuestasNacionales_ensi4.asp)
- Instituto de Defensa Legal. (2009). Datos y cifras de seguridad: [www.seguridadidl.org.pe/seguri.htm](http://www.seguridadidl.org.pe/seguri.htm)
- Instituto de Investigación y Planificación Urbana de Curitiba (IIPUC). (2009). <http://www.iipuc.org.br>
- Instituto de Medicina Social de la Universidad Estadual de Río de Janeiro (2009). Pesquisa de Vitimização: <http://www.ims.uerj.br/nupevi/>
- Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (2009). Estadística Resumo-AISP: <http://www.isp.rj.gov.br/ResumoAisp.asp>
- Instituto Nacional de Estadística de Bolivia. (2009a). <http://www.ine.gov.bo>
- Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia. (2009b). Estadísticas sociales / Seguridad ciudadana: <http://www.ine.gov.bo/indice/indice.aspx?d1=0409&d2=6>
- Instituto Nacional de Estadísticas de Chile. (2009). Encuestas de seguridad ciudadana: [http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/encuestas\\_seguridadciudadana/encuestaseguridad.php](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/encuestas_seguridadciudadana/encuestaseguridad.php)

- Instituto Nacional de Estadísticas de Venezuela. (2009). *Demografía: Proyecciones de población*: <http://www.ine.gov.ve/demografica/distribucion.asp>
- Inter-University Consortium for Political and Social Research (2009). *International Crime Victimization Survey (ICVS) Series*: [www.icpsr.umich.edu/icpsrweb/ICPSR/series/00175](http://www.icpsr.umich.edu/icpsrweb/ICPSR/series/00175)
- IPUMS. (2009). *Base de datos de los Censos de Brasil de 1970, 1980, 1991 y 2000*. Minnesota: Universidad de Minnesota.
- Irazábal, C. (2009). Realizing Planning's Emancipatory Promise: Learning From Regime Theory To Strengthen Communicative Action. *Planning Theory* 8(2), 115-139.
- Keohane, R. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Kitschelt, H. y Wilkinson, S. (2007). *Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Knack, S. y Keefer, P. (1997). Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation. *Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1251-1288.
- Kornai, J., Maskin, E. y Roland, G. (2003). Understanding the Soft Budget Constraint. *Journal of Economic Literature, American Economic Association*, 41(4), 1095-1136.
- Krugman P. y Venables, A. (1995). Globalization and the inequality of nations. *Quarterly Journal of Economics*, 110, 857-880.
- Krugman, P. (1991a). *Geography and Trade*. The MIT Press.
- Krugman, P. (1991b). History versus expectations. *Quarterly Journal of Economics*, 106, 651-67.
- Krugman, P. (1993). First Nature, Second Nature, and Metropolitan Location. *Journal of Regional Science*, 33, 129-144.
- Krugman, P. y Livas Elizondo, R. (1996). Trade policy and the Third World metropolis. *Journal of Development Economics*, 49 (1), 137-150.
- Kumlin, S. y Rothstein, B. (2004). *Making and Breaking Social Capital: The Impact of Welfare State Institutions, Forthcoming in Comparative Political Studies*.
- Labrador, M. y Penfold, M. (2005). *Índice regional de competitividad. Una década de descentralización*. Caracas: Conapri.
- Laderman, D., Maloney, W.F. y Serven, L. (2003). *Lessons from NAFTA for Latin American and Caribbean Countries*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Latinobarómetro. (2009). Banco de datos: <http://www.latinobarometro.org/>
- Lerda, S. y Sabatini, F. (1996). *De lo Errázuriz a Til-Til: el problema de los residuos domiciliarios de Santiago*. (Serie Estudios de Casos N° 8). Santiago: Cieplán/Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Libertad y Desarrollo. (2009). Encuesta Delincuencia: <http://www.lyd.com/lyd/index.aspx?channel=4243>
- Lipscomb, M. y Mobarak, A. (2007). *Decentralization, spillovers and water quality: Evidence from the re-drawing of county boundaries in Brazil*. Manuscrito no publicado, Corporación Andina de Fomento.
- Lipscomb, M. y Mobarak, A. (2009). *Inter-Jurisdictional Coordination in the Management of Natural Resources: Evidence from Water Basin Committees in Brazil*. Manuscrito no publicado, Corporación Andina de Fomento.
- Lipsey, M., Landenberg, N. y Wilson, S. (2007). Effects on cognitive-behavioral programs for criminal offenders. *Campbell Systematic Reviews*, 6.
- Lozano, O. y Silva, A. (2005). Impacto del desplazamiento forzado en crecimiento demográfico y el desempleo en Bogotá. *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*, XIII (002).

- Lucas, R. (1988). On the Mechanics of Economic Development. *Journal Monetary Economics*, 22, 3-42.
- Lujambio, A. (1995). *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Mascareño, C. (1996). *Gestión y gerencia en las gobernaciones venezolanas*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Matas, A. y Raymond J. (1998). Technical characteristics and efficiency of urban bus companies: The case of Spain. *Transportation*, 25, 243-263.
- McDermott, G. (2006). The Politics of Institutional Renovation and Economic Upgrading: Recombining the Vines that Bind Argentina. *Politics & Society*, 35(1), 103-143.
- McKinnon, R. y Nechyba, T. (1997). Competition in Federal System: The Role of Political and Financial Constraints. En Ferejohn, J. y Weingast, B. (Eds.). *The New Federalism: Can the States be Trusted*. Stanford: Hoover Institution Press.
- McLeod, K. (2002). *Local Strategies for Accelerating Sustainability: Case Studies of Local Governments Success*. Canadá: ICLEI.
- Mehlum, H., Moene, K. y Torvik, R. (2006). Institutions and the resource curse. *Economic Journal*, 116, 1-20.
- Méndez, B. (2009). Seguridad ciudadana y presupuesto en el Distrito Federal, México. *FLACSO*, 111-131. Quito, Ecuador
- Miguel, E y Kremer, M. (2004). Worms: Identifying Impacts on Education and Health in the Presence of Treatment Externalities. *Econometrica*, 72(1), 159-217.
- Miguel, E. (2003). Comment on: Social capital and growth. *Journal of Monetary Economics*, 50, 195-198.
- Miguel, E. Gertler, P. y Levine, D. (2005). Does Social Capital Promote Industrialization? Evidence from a Rapid Industrializer. *Review of Economics and Statistics*, 87(4), 754-762.
- Ministerio de Justicia de Brasil. (2009). Pesquisa de vitimização: [www.mj.gov.br/data/Pages/MJCF2BAE97ITEMID96A342290FF74044B43CC0608AA9F4F9PTBRIE.htm](http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJCF2BAE97ITEMID96A342290FF74044B43CC0608AA9F4F9PTBRIE.htm)
- Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de Argentina. (2009). Política criminal: <http://www2.jus.gov.ar/politicacriminal/inicio.asp>
- Mockus, A. (2008). *La seguridad: algunos aprendizajes de Bogotá en Convivencia y seguridad ciudadana*. Caracas: Editorial Santillana.
- Mokyr. (1990). *The lever of riches*. Nueva York: Oxford University Press.
- Molotch, H. (1976). The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place. *American Journal of Sociology*, 82(2).
- Montero, A. y Samuels, D. (2004). *Decentralization and Democracy in Latin America*. Notre Dame: Notre Dame University Press.
- Monzón, A. (2005). Gestión del transporte metropolitano. En Rojas, E; Cuadrado-Roura, J. y Fernández Güell, J. (Eds.), *Gobernar las metrópolis*. Washington, DC: BID.
- Moreira, M., Volpe, C. y Blyde, J. (2008). *Unclogging the Arteries. The impact of transport costs on Latin American and Caribbean- Special Report on Integration and Trade*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Municipalidad de Santiago. Estaciones Médicas de Barrios. [www.municipalidaddesantiago.cl/salud/estaciones.php](http://www.municipalidaddesantiago.cl/salud/estaciones.php)
- Muñoz, A. (2009). Seguridad ciudadana y su presupuesto en el Perú en Economía política de la seguridad ciudadana. *FLACSO*, 81-109. Ecuador
- Musgrave, R. (1959). *The theory of public finance*. Nueva York: McGraw Hill.
- Muth, R. (1971). Migration: Chicken or Egg? *Southern Economic Journal* 37(3), 295-306.

- Narayan, D. y Pritchett, L. (1999). Cents and sociability: household income and social capital in rural Tanzania. *Economic Development and Cultural Change*, 47(4), 871-897.
- Nauges, C. y van den Berg, C. (2008). Economies of density, scale and scope in the water supply and sewerage sector: A study of four developing and transition economies. *Journal of Regulatory Economics*, 34(2), 144-163.
- North, D. (2005). Institutions and the process of economic change. Management International. *ABI/Inform Global*, 9(3), 1-7.
- O'Neill, K. (2005). *Decentralizing the State: Elections, Parties and Local Power in the Andes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. y Schmitter, P. (1985). *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions from Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. (1976). An Economist Perspective on Fiscal Federalism. En Oates William (Ed.), *Fiscal Federalism*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Observatorio de Democracia y Seguridad. (2009). Encuestas de opinión: <http://www.observatoriode-seguridad.org.bo/encuestas.php>
- Olivera, M. y Perry, M. (2009). *Natural Resources, Transfers, Growth and Fiscal Performance. The case of Colombian Departments*. Artículo de Desarrollo encargado por la Corporación Andina de Fomento.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2009). *OCDE Territorial Review: Chile*. París: OCDE.
- Osterfeld, D. (1989). Radical Federalism: Responsiveness, Conflict, and Efficiency. En Brennan, G. y Lomasky, L. (Eds.), *Politics and Process: New Essays in Democratic Thought*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1990). *Governing The Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1997). Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy and Development. En Evans, P. (Ed.), *State Society Synergy: Government and Social Capital in Development*. Berkeley: University of California/International and Area Studies.
- Ottaviano, G. (2008). Infrastructure and economic geography: an overview of theory and evidence. *EIB papers*, 12-2.
- Ottaviano, G. (2009). *Trade liberalization, economic integration and regional disparities*. Manuscrito no publicado, Corporación Andina de Fomento.
- Ottaviano, G. y Puga, D. (1998). Agglomeration in the global economy: a survey of the 'New Economic Geography'. *World Economy*, (21)6, 707-731.
- Paluzie, E., Pons, J. y Tirado, D. (2001). Regional Integration and Specialization Patterns in Spain. *Regional Studies*, 35(4), 285-296.
- Partridge, M., Rickman, D., Ali, K. y M. Rose Olfert. (2005). "Does the New Economic Geography Explain U.S. Core-Periphery Population Dynamics?" Documento preparado para la Reunión Annual 45 de la Southern Regional Science Association, 30 de marzo-1 de abril de 2006, St. Augustine, Florida.
- Pascual Esteve, J. (2001). *De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades*. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Peixoto, B, Andrade, M. y Azevedo, J. (2009). *Prevention and Control of homicides: an impact evaluation in Brazil*. Manuscrito no publicado, Banco Mundial.
- Penfold, M. (2002). *Costo Venezuela: opciones de política para mejorar la competitividad*. Caracas: Corporación Andina de Fomento, Conapri.
- Penfold, M. (2004). Federalism and Institutional Change in Venezuela. En Gibson *et al.* (Eds.),



*Representing Regions: The Politics of Federalism in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Penfold, M. (2009). *Dos tradiciones, un conflicto: el futuro de la descentralización*. Caracas: Colección Debates, Random House Mondadori.
- Perry, G. y Olivera, M. (2009). *El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia*. Manuscrito no publicado, Corporación Andina de Fomento, Fundación para la educación superior y el desarrollo.
- Pestieu, P. (1976). The Optimality Limits of the Tiebout Model. En Oates, William (Ed.), *Fiscal Federalism*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Peterson, P. (1995). *The Price of Federalism*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A. y Tomaney, J. (2006). *Local and Regional Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Pineda, J. (2005). *Convergence Dynamics in the Andean Community*. Caracas: Corporación Andina de Fomento.
- Pinto da Cunha, J. (2002). Urbanización, redistribución espacial de la población y transformaciones socioeconómicas en América Latina. *Serie Población y Desarrollo*, N° 30. Santiago de Chile: CEPAL.
- Piquero, A., Farrington, B., Welsh, B., Tremblay, R. y Jennings, W. (2008). Effects of early family/parent training programs on antisocial behaviour and delinquency. *Campbell Systematic Reviews*, II.
- Plan Estratégico de Desarrollo Zonal (PLAEDEZ). (2009). <http://www.chasque.net/vecinet/plaedez.htm#V>. Montevideo: Uruguay.
- Plan Seguridad Ciudadana. (2009). <http://www.seguridadciudadana.gov.ec/>
- Policía Boliviana. (2009). Organización e historia institucional. <http://www.policia.bo/>
- Policía Nacional de Colombia. (2009). Organización e historia institucional. <http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/HOME/Home>
- Policía Nacional del Perú. (2009). <http://www.pnp.gob.pe/>
- Pontón, D. (2009). Policía comunitaria y cambio institucional en el Ecuador. Ediciones Abya-Yala. Ecuador: FLACSO.
- Porter, M. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. Nueva York: Free Press.
- Porter, M. (2002). *On Competition*. Harvard Business School Press.
- Porter, M. y Emmons, W. (2003). *Institutions for Collaboration: Overview*. Harvard Business School, case 9-703-436.
- Porto, A. (2004). *Finanzas públicas locales en la Argentina*. (Documento de Trabajo N° 57). Universidad Nacional de la Plata.
- Powell, A. y Sanguinetti, P. (2008). *What Determines Neighborhood Quality of Life: Summary of the Results from Case Studies*. Manuscrito no publicado, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Prefectura del Departamento de La Paz. (2006). *Plan de Desarrollo Departamental 2007-2010*. <http://www.boliviaprefectural.org/archivos/PDDES%20La%20Paz.pdf>
- Programa de Estudios para la Seguridad Pública y Estado de Derecho. (2009). Información estadística en: [www.seguridadpublica.org.mx/CIDE/Portal/cfpages/category.cfm?nodeId=5&showpage=category\\_barra](http://www.seguridadpublica.org.mx/CIDE/Portal/cfpages/category.cfm?nodeId=5&showpage=category_barra)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2003). *Informe de desarrollo humano en La Paz y Oruro*. La Paz: PNUD-Plural Editores.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2008). *Guía de Evaluación del Estado de la Seguridad Ciudadana*. Panamá: Centro Regional para América Latina

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2009). *Informe de desarrollo humano 2009*. Nueva York: PNUD.
- Proinversión. (2006). Las inversiones y el Estado. Presentación oficial.
- Prud'homme, R. (1995). On the Danger of Decentralization. *The World Bank Research Observer*, 10.
- Przeworski, A. (1991). *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Puga, D. (1999). The rise and fall of regional inequalities. *European Economic Review*, 43, 303-34.
- Puga, D. (2002). European regional policies in light of recent location theories. *Journal of Economic Geography*, 2(4), 373-406.
- Putman, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Transactions in Modern Italy*. Princeton.
- Putnam, R. (Ed.). (2002). *Democracies in flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Rabinovitch, J. y Hoehn, J. (1995). *A sustainable Urban Transportation System: the surface metro in Curitiba, Brazil*. *Environmental and Natural Resources Policy* (Training Project Working Paper N° 11886).
- Rebotier, J. (2009). *Inseguridad urbana y ciudad del miedo. Comportamientos defensivos y distanciamiento social en Venezuela*. Preparado para entregarse en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos en 2009 en Río de Janeiro, Brasil.
- Redding, S. y Venables, A. (2004). Economic geography and international inequality. *Journal of International Economics*, 62, 53-82.
- Rodríguez, D. y Mojica, C. (2008). *Land value impacts of bus: the case of Bogota's Transmilenio, Land Lines*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Rodríguez-Pose, A. (2009). *Decentralization and local and regional development*. Manuscrito no publicado, Corporación Andina de Fomento, London School of Economics.
- Rodríguez-Pose, A. y Bwire, A. (2004). The Economics of (In)Efficient Devolution. *Environment and Planning A*, 36(11), 1907-1928.
- Rodríguez-Pose, A. y Ezcurra, R. (2009). *Does Decentralization Matter for Regional Disparities? A Cross-Country Analysis*. (SERC Discussion Papers N° 25).
- Rodríguez-Pose, A. y Gill, N. (2004). Is there a global link between regional disparities and devolution? *Environment and Planning A*, 36(12), 2097-2117.
- Rodrik, D. (2003). *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*. Princeton University Press.
- Rodrik, D. (2007). *One economics, many recipes*. Princeton: Princeton University Press.
- Rodrik, D. y Rodríguez, F. (2001). *Trade Policy and Economic Growth: A Sceptic's Guide to the Cross-National evidence*. (NBER Working Paper N° 7081). Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Rodrik, D., Subramanian, A. y Trebbi, F. (2004). Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development. *Journal of Economic Growth*, 9(2), 131-165.
- Rojas, E., Cuadrado-Roura, J. y Fernández Güell, J. (Eds). (2005). *Gobernar las metrópolis*. Washington, DC: BID.
- Romer, P. (1990). Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy*, 98(S5).
- Rondinelli, D. Nellis, J. y Cheema, S. (1984). *Decentralization in Developing Countries. A Review of Recent Experience*. (World Bank Staff Working Papers N° 581). Washington, DC: Banco Mundial.



- Rondinelli, D., Mcullough, J. y Johnson, R. (1989). Analysing Decentralization Policies in Developing Countries: A Political Economy Framework. *Development and Change*, 20.
- Rosenfeld, S. (1997). Bringing Business Clusters into the Mainstream of Economic Development. *European Planning Studies*, 5(1), 3-23.
- Rosenthal, S. y Strange, W. (2001). The Determinants of Agglomeration. *Journal of Urban Economics*, 50, 191-229.
- Rothstein, B. y Stolle, D. (2002). *How Political Institutions Create and Destroy Social Capital: an Institutional Theory of Generalized Trust*. Documento preparado para la reunión 98 de la American Political Science Association en Boston.
- Rothwell, R. (1991). External Networking and Innovation in Small and Medium-sized Manufacturing Firms in Europe. *Technovation*, 11(2), 93-112.
- Routledge, B. y von Amsberg, J. (2003). Social capital and growth. *Journal of Monetary Economics*, 50(1), 195-198.
- Salazar, A. (2008). *Sin Reserva en Convivencia y seguridad ciudadana*. Caracas: Editorial Santillana.
- Sanguinetti, J. y Buffone, R. (2007). *Estudio de gasto municipal por la disposición final de residuos sólidos urbanos en Argentina*. Proyecto nacional para la gestión integral de los residuos sólidos urbanos préstamo BIRF 7362-AR.
- Sanguinetti, P. (2009). *Canon minero y decisiones fiscales subnacionales en el Perú*. Primer borrador. Manuscrito no publicado, Corporación Andina de Fomento.
- Sanguinetti, P. y Volpe, S. (2009). Tariffs and manufacturing location in Argentina. *Regional Science and Urban Economic*, 39(2), 155-167.
- Sapir, A., Aghion, P., Bertola, G., Hellwig, M. Pisani-Ferry, J. (2005). *An agenda for a growing Europe: the Sapir report*. Oxford: Oxford University Press.
- Secretaria de Segurança Pública de Estado de São Paulo. (2009). <http://www.ssp.sp.gov.br/estatisticas/>
- Serra, F., Pazmino, M, Lindow, G., Sutton, B. y Ramírez, G. (2006). *Regional Convergence in Latin America*. (FMI Working Paper Nº WP/06/125). Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
- Soares, R. (2004). Development, crime and punishment: accounting for the international differences in crime rates. *Journal of Development Economics*. 73(1).
- Sörensen, R. (2007). Does dispersed public ownership impair efficiency? The case of refuse collection in Norway. *Public Administration*, 85(4), 1045-1058.
- Steinberg, F. (2005). Strategic urban planning in Latin America: experiences of building and managing the future. *Habitat international*, 9(1), 69-93.
- Stoner-Weiss, K. (1997). *Local Heroes: The Political Economy of Russian Regional Governance*. Princeton: Princeton University Press.
- Storper, M. (1997) *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. Nueva York: The Guildford Press.
- Storper, M. (2009). *What causes local development? Specialization, Institutions and human capital*. Manuscrito no publicado, Corporación Andina de Fomento.
- Tegtmeier Pak, K. (2001). *Toward local citizenship: Japanese cities respond to international migration*. The Center for Comparative Immigration Studies. (Working paper Nº 30). San Diego: Universidad de California.
- Teixeira, A.C. (2006). Transport policies in the light of the new economic geography: the Portuguese experience. *Regional Science and Urban Economics*, 36(4), 450-466.
- Tandler, J. (1997). *Good Government in the Tropics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5), 416.

- Tolan, P., Henry, D., Schoeny, M. y Bass, A. (2008). Mentoring interventions to affect juvenile delinquency and associated problems. *Campbell Systematic Reviews*, 16.
- Tornell, A. y Lane, P. (1999). The Voracity Effect. *The American Economic Review*, 89(1), 22-46.
- Tramifácil. (14 de mayo de 2009). Tramifácil presentó resultados exitosos en simplificación de trámites municipales en diferentes regiones del país. Consultado el día 25 de noviembre de 2009 en: <http://www.tramifacil.com.pe>.
- Tribunales de Aguas de la Vega de Valencia. (2009). [http://www.revistaiberica.com/Grandes\\_Reportajes/valencia.htm](http://www.revistaiberica.com/Grandes_Reportajes/valencia.htm)
- Union Internationale des Transports Publics (UITP). (2002). *Public transport for sustainable mobility*. (UITP Position paper). Bruselas: UITP.
- Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). (2009). *Encuestas de victimización*. [www.utdt.edu//ver\\_contenido.php?id\\_contenido=968&id\\_item\\_menu=2156](http://www.utdt.edu//ver_contenido.php?id_contenido=968&id_item_menu=2156)
- Vázquez Barquero, A. (1993). *Política económica local*. Madrid: Pirámide.
- Vázquez Barquero, A. (1999). *Desarrollo, redes e innovación*. Madrid: Pirámide.
- Venables, A. (1996). Equilibrium locations of vertically linked industries. *International Economic Review*, 37, 341-59.
- Vives, X. (2001). Globalización y localización. En Teresa García Milà (Ed.), *Nuevas fronteras de la política económica, 2000*. Barcelona: Centre de Recerca en Economia Internacional, Universitat Pompeu Fabra.
- Volden, C. (1997). Entrusting the States with Welfare Reform. En Ferejohn, J. y Weingast, B. (Eds.), *The New Federalism: Can the States be Trusted?* Stanford: Hoover Institution Press.
- Vuchic, V. (1999). *Transportation for Livable Cities*. Center for Urban Policy Research.
- Waiselfisz, J. (2008) *Mapa da Violencia: Os Jovens da América Latina 2008*. Brasilia: Red de Información Tecnológica Latinoamericana.
- Warner, S. (2007). *Down the waterline: boundaries, nature, and the law in Florida*. University of Georgia Press.
- Weisburd, D., Telep, C., Hinkle, C. y Enk, J. (2008). The effect of problem-oriented policing on crime and disorder. *Campbell Systematic Reviews*, 14.
- Welsh, B. y Farrington, D. (2008a). Effects of closed circuit television surveillance on crime. *Campbell Systematic Reviews*, 17.
- Welsh, B. y Farrington, D. (2008b). Effects of improved street lighting on crime. *Campbell Systematic Reviews*, 13.
- Zhuravskaya, E. (2000). Incentives to provide local public goods: fiscal federalism, Russian style. *Journal of Public Economics*, 76(3), 337-368.

Anexos

Anexo A: Indicadores de bienestar y tamaño de las entidades territoriales de países seleccionados de América Latina

País	Región	Mortalidad infantil (por mil)	Esperanza de vida (años)	Alfabetismo (porcentaje)	Población regional <sup>a/</sup>	PIB regional <sup>a/</sup>	PIB regional <sup>a/</sup>	PIB regional <sup>a/</sup>	PIB per cápita (USD PPP)
	Acre	29,48	70,81	78,86	0,36	0,21			4.949,00
	Alagoas	32,15	65,95	70,74	1,64	0,66			3.629,00
	Amapá	22,86	69,75	92,77	0,32	0,21			6.004,00
	Amazonas	24,46	71,03	93,30	1,75	1,59			8.313,00
	Bahia	29,17	71,44	81,22	7,50	4,13			4.864,00
	Ceará	27,54	69,58	77,41	4,40	1,92			3.961,00
	Distrito Federal	13,63	74,87	95,32	1,27	3,73			26.424,00
	Espírito Santo	15,61	73,14	91,31	1,85	2,17			10.708,00
	Goiás	18,17	72,82	89,78	3,05	2,41			7.001,00
	Maranhão	32,73	66,83	77,00	3,31	1,17			3.252,00
	Mato Grosso	19,64	72,57	90,26	1,52	1,70			8.679,00
	Mato Grosso do Sul	21,29	73,19	90,94	1,23	1,04			7.448,00
	Minas Gerais	18,64	74,10	89,95	10,44	9,06			7.750,00
	Pará	24,48	71,39	87,29	3,79	1,84			4.386,00
	Paraíba	33,97	68,26	74,79	1,95	0,80			3.870,00
	Paraná	14,55	73,51	92,92	5,57	5,98			9.247,00
	Pernambuco	32,15	67,52	79,53	4,57	2,31			4.588,00
	Piauí	28,74	68,17	72,63	1,63	0,52			2.960,00
	Río de Janeiro	16,01	72,44	95,16	8,35	11,54			12.436,00
	Río Grande do Norte	33,62	69,75	78,53	1,63	0,84			4.746,00
	Río Grande do Sul	15,16	74,50	94,79	5,89	6,80			10.057,00
	Rondonia	21,13	70,63	90,02	0,84	0,58			5.897,00
	Roraima	18,10	69,30	87,80	0,21	0,15			6.377,00
	Santa Catarina	12,59	74,78	94,83	3,19	3,96			10.990,00
	Sao Paulo	13,50	73,66	94,59	21,96	33,64			13.738,00
	Sergipe	32,18	70,27	80,33	1,07	0,63			5.313,00

Brasil

	Censo 2003			Promedio 2004-2006			2006
Amazonas	46,00	66,79	93,70	0,68	0,07		721,55
Antioquia	22,50	71,20	94,20	13,21	15,60		9.263,69
Arauca	55,60	67,47	87,80	0,54	0,56		7.422,31
Atlántico	24,40	73,94	95,10	5,03	4,51		6.856,68
Bogotá	n.d.	n.d.	n.d.	15,90	22,38		10.939,13
Bolívar	42,90	73,47	97,50	4,37	3,91		6.755,77
Boyacá	27,40	72,93	87,80	2,92	2,40		6.422,93
Caldas	20,00	71,72	92,50	2,25	2,12		7.238,42
Caquetá	49,20	66,86	92,70	0,98	0,65		5.474,48
Casanare	39,00	67,85	89,00	0,69	1,68		18.018,25
Cauca	52,50	69,22	90,70	2,95	1,74		4.648,93
Cesar	41,50	71,16	90,00	2,10	1,92		7.016,07
Chocó	82,20	65,50	83,20	1,06	0,39		2.884,30
Córdoba	38,40	72,68	79,90	3,41	2,26		5.012,89
Cundinamarca	20,50	75,36	93,90	5,30	5,26		7.711,78
Guainía	46,00	66,79	93,70	0,04	0,03		6.040,41
Guaviare	46,00	66,79	93,70	0,13	0,18		11.442,14
Huila	33,60	71,71	95,50	2,35	1,77		5.715,23
La Guajira	41,60	72,45	94,20	1,58	1,35		6.767,63
Magdalena	34,80	72,63	83,60	2,67	1,65		4.866,59
Meta	38,50	69,31	85,50	1,82	1,83		7.696,23
Nariño	48,40	72,09	92,50	3,58	1,89		4.181,73
Norte de Santander	27,30	70,88	88,40	2,89	1,74		4.686,35
Putumayo	41,60	68,99	88,20	0,72	0,48		6.438,39
Quindío	22,10	71,47	88,60	1,24	0,88		5.733,18
Risaralda	23,70	70,68	93,70	2,09	1,76		6.696,98
San Andrés y Providencia	n.d.	n.d.	n.d.	0,16	0,28		13.461,37
Santander	22,80	73,08	92,80	4,55	6,07		10.379,81
Sucre	29,40	74,03	83,00	1,79	0,81		3.505,09
Tolima	27,00	70,92	91,70	3,17	2,45		6.087,52
Valle del Cauca	19,40	71,72	95,50	9,67	11,19		9.070,65
Vaupés	46,00	66,79	93,70	0,05	0,05		7.740,25
Vichada	46,00	66,79	93,70	0,10	0,11		7.342,78

a/ Como porcentaje del total nacional.

b/ Valor agregado bruto.

n.d.: no disponible.

Fuente: información de organismos oficiales, cálculos propios.

Continúa

## Continuación

Cuadro A.1

País	Mortalidad infantil (por mil)		Esperanza de vida (años)		Alfabetismo (porcentaje)		Población regional <sup>a/</sup>		PIB regional <sup>a/</sup>		PIB per cápita (USD PPP)	
	Censo 2007		Censo 2006		Promedio 2004-2006		Promedio 2004-2006		Promedio 2004-2006		2006	
Perú	Amazonas	41,00	69,30	88,04	1,66	0,66	2,492,00					
	Ancash	34,00	71,50	87,58	4,25	4,02	5,739,00					
	Apurímac	53,00	65,70	78,32	1,79	0,49	1,724,00					
	Arequipa	26,00	74,30	95,87	4,21	5,62	8,387,00					
	Ayacucho	53,00	65,70	82,10	2,15	0,94	2,828,00					
	Cajamarca	37,00	70,40	82,86	5,71	3,35	3,501,00					
	Cusco	58,00	64,30	86,07	4,62	2,56	3,583,00					
	Huancavelica	68,00	61,40	79,89	1,73	0,97	3,482,00					
	Huánuco	43,00	68,50	83,38	3,12	1,11	2,163,00					
	Ica	23,00	75,20	97,16	2,66	2,69	6,485,00					
	Junín	38,00	70,20	92,42	4,75	3,35	4,468,00					
	La Libertad	26,00	74,10	91,92	5,79	4,63	5,267,00					
	Lambayeque	29,00	73,30	93,48	4,25	2,76	4,082,00					
	Lima	16,00	78,40	97,90	29,99	50,62	10,655,00					
	Loreto	44,00	68,30	94,54	3,49	2,12	3,709,00					
	Madre de Dios	38,00	70,30	96,76	0,40	0,40	6,191,00					
	Moquegua	25,00	74,70	95,26	0,62	1,67	16,255,00					
	Pasco	40,00	69,70	91,71	1,05	1,21	7,242,00					
	Piura	40,00	69,60	90,76	6,31	4,12	4,168,00					
	Puno	57,00	64,70	87,76	4,85	2,31	2,941,00					
San Martín	34,00	71,70	92,26	2,91	1,28	2,740,00						
Tacna	24,00	75,00	96,34	1,17	1,49	7,716,00						
Tumbes	31,00	72,70	96,59	0,80	0,50	3,809,00						
Ucayali	42,00	68,90	95,20	1,74	1,15	4,160,00						
Bolivia	Censo 2001		Promedio 2004-2006		Promedio 2004-2006		Promedio 2004-2006		Promedio 2004-2006		2006	
	Chuquisaca	71,00	62,89	73,03	4,35	3,61	2,377,00					
	Cochabamba	72,00	62,57	85,47	6,91	4,90	1,978,00					
	El Beni	60,00	65,20	91,12	18,47	16,95	2,530,00					
	La Paz	64,00	62,64	88,61	28,14	23,68	2,319,00					
	Oruro	82,00	60,73	89,39	4,44	4,96	3,124,00					
	Pando	63,00	64,54	89,63	0,79	0,94	3,313,00					
	Potosí	99,00	57,78	71,58	8,61	5,04	1,617,00					
	Santa Cruz	54,00	66,57	92,74	23,29	30,12	3,550,00					
	Tarija	53,00	66,83	85,90	5,01	9,80	5,896,00					

	Censo 2001			Promedio 2005-2007			2000
Buenos Aires	15,00	73,99	98,30	41,26	43,15		10.059,00
Catamarca	15,50	73,38	96,80	1,02	0,84		8.439,00
Chaco	24,00	69,97	91,00	2,89	0,80		4.013,00
Chubut	13,10	72,16	96,50	1,25	2,58		15.915,00
Ciudad de Buenos Aires	9,00	75,00	98,00	n.d.	n.d.		36.473,00
Córdoba	16,20	74,90	97,70	9,16	8,47		9.939,00
Corrientes	23,50	72,03	92,80	2,76	1,58		4.440,00
Entre Ríos	14,90	74,08	96,60	3,43	2,84		6.951,00
Formosa	28,90	70,80	93,20	1,45	0,62		2.736,00
Jujuy	18,40	72,50	94,60	1,83	0,98		3.914,00
La Pampa	12,40	74,78	97,00	0,90	0,83		12.345,00
La Rioja	23,50	72,54	97,30	0,89	0,54		10.336,00
Mendoza	12,10	74,95	96,40	4,71	6,09		6.711,00
Misiones	19,60	72,69	93,30	2,88	1,58		6.521,00
Neuquén	13,00	75,24	96,10	1,46	5,20		17.729,00
Río Negro	14,70	73,86	95,80	1,66	1,84		10.221,00
Salta	19,10	71,88	94,80	3,24	2,03		5.084,00
San Juan	18,80	73,63	96,80	1,86	1,49		6.489,00
San Luis	17,80	74,06	96,80	1,14	0,99		16.596,00
Santa Cruz	14,50	72,93	98,40	0,60	2,52		20.712,00
Santa Fe	14,30	74,17	97,30	8,96	10,70		10.448,00
Santiago del Estero	14,80	71,53	93,40	2,36	1,03		2.518,00
Tierra del Fuego	10,10	74,84	99,30	0,32	1,00		18.490,00
Tucumán	24,50	72,42	96,10	3,99	2,30		5.001,00
<b>a/ Como porcentaje del total nacional.</b>							
<b>b/ Valor agregado bruto.</b>							
<b>n.d.: no disponible.</b>							
Fuente: información de organismos oficiales, cálculos propios.							

Continúa



Continuación

Cuadro A.1

País	Censo 2002		Esperanza de vida (años)	Alfabetismo (porcentaje)	Promedio 2004-2006		2006
	Mortalidad infantil (por mil)	Población regional <sup>a/</sup>			Población regional <sup>a/</sup>	PIB regional <sup>a/</sup>	
Chile	Aisén	7,60	76,88	89,50	0,63	0,58	11.580,00
	Antofagasta	9,30	75,33	98,10	3,45	8,63	31.309,00
	Araucanía	9,90	76,19	92,60	5,92	2,38	5.167,00
	Atacama	9,30	77,51	89,80	1,72	2,17	16.404,00
	Bío-Bío	8,90	76,19	94,90	12,54	8,80	8.875,00
	Coquimbo	9,40	78,43	91,90	4,25	2,82	8.282,00
	O'Higgins	8,00	76,70	89,40	5,35	4,93	11.327,00
	Los Lagos	8,70	75,89	92,20	4,99	4,44	11.156,00
	Magallanes Antártica Chilena	10,70	76,00	96,60	0,99	1,90	24.544,00
	Maule	7,50	76,15	86,80	6,16	4,53	9.385,00
	RMS	7,70	78,00	97,00	41,63	46,28	14.293,00
	Tarapacá	8,30	77,14	97,70	1,78	3,89	27.094,00
	Valparaíso	7,40	77,22	95,90	10,59	8,64	10.474,00
			<b>Censo 2001</b>			<b>Promedio 2005-2007</b>	
	Distrito Capital	n.d.	74,38	97,70	8,96	10,55	15.043,56
	Miranda	n.d.	73,84	96,70	10,41	12,64	14.369,37
	Monagas	n.d.	70,76	93,20	3,09	3,90	17.281,83
	Aragua	n.d.	73,36	96,50	6,08	5,97	11.073,75
	Falcón	n.d.	71,64	92,70	3,27	3,77	13.876,46
	Anzoátegui	n.d.	71,90	94,60	5,38	6,18	13.845,95
	Carabobo	n.d.	72,01	96,20	8,11	9,47	12.122,60
	Nueva Esparta	n.d.	73,61	95,30	1,59	1,30	9.985,34
	Bolívar	n.d.	72,16	95,30	5,56	5,31	9.406,49
	Zulia	n.d.	71,08	91,80	13,14	14,38	11.526,50
	Táchira	n.d.	69,98	93,10	4,27	4,08	10.398,96
	Lara	n.d.	72,60	91,90	6,53	5,12	8.999,70
	Mérida	n.d.	71,12	90,70	3,06	2,30	8.569,09
	Guárico	n.d.	71,23	89,80	2,70	1,99	8.373,51

Venezuela, RB

Barinas	n.d.	68,71	89,20	2,73	2,09	9.543,69
Cojedes	n.d.	68,49	91,50	1,09	0,88	9.338,04
Sucre	n.d.	69,90	89,40	3,34	2,33	8.313,63
Trujillo	n.d.	69,73	88,10	2,58	1,78	8.736,00
Yaracuy	n.d.	69,87	90,90	2,16	1,71	8.632,94
Portuguesa	n.d.	70,44	88,80	3,17	2,19	7.653,37
Apure	n.d.	68,73	87,10	1,71	1,38	8.608,31
Delta Amacuro	n.d.	64,86	93,00	0,55	0,35	7.780,77
Amazonas	n.d.	65,70	93,40	0,51	0,33	6.899,92
		<b>Censo 2001</b>		<b>Promedio 2005-2007<sup>b/</sup></b>		<b>2006</b>
Azuay	n.d.	n.d.	n.d.	5,00	5,05	6.737,61
Bolivar	n.d.	n.d.	n.d.	1,35	0,66	3.214,34
Cañar	n.d.	n.d.	n.d.	1,68	1,29	5.130,52
Carchi	n.d.	n.d.	n.d.	1,23	0,85	4.583,38
Cotopaxi	n.d.	n.d.	n.d.	2,94	2,36	5.293,34
Chimborazo	n.d.	n.d.	n.d.	3,29	1,72	3.487,03
El Oro	n.d.	n.d.	n.d.	4,47	3,58	5.337,05
Esmeralda	n.d.	n.d.	n.d.	3,23	1,12	6.200,29
Guayas	n.d.	n.d.	n.d.	26,88	22,79	5.662,24
Imbabura	n.d.	n.d.	n.d.	2,92	1,93	4.404,20
Loja	n.d.	n.d.	n.d.	3,24	1,97	4.016,15
Los Ríos	n.d.	n.d.	n.d.	5,47	3,74	4.466,34
Manabí	n.d.	n.d.	n.d.	9,75	6,54	4.472,38
Morona Santiago	n.d.	n.d.	n.d.	0,97	0,45	3.070,13
Napo	n.d.	n.d.	n.d.	0,70	0,36	3.439,12
Pastaza	n.d.	n.d.	n.d.	0,55	2,21	24.326,35
Pichincha	n.d.	n.d.	n.d.	19,86	20,37	6.839,66
Tungurahua	n.d.	n.d.	n.d.	3,69	2,93	5.234,20
Zamora Chinchipe	n.d.	n.d.	n.d.	0,64	0,41	4.316,15
Galápagos	n.d.	n.d.	n.d.	0,17	0,51	20.533,10
Sucumbios	n.d.	n.d.	n.d.	1,18	8,28	46.680,48
Orellana	n.d.	n.d.	n.d.	0,80	10,86	94.311,69
<b>a/ Como porcentaje del total nacional.</b>						
<b>b/ Valor agregado bruto.</b>						
<b>n.d.: no disponible.</b>						
Fuente: información de organismos oficiales, cálculos propios.						

**Ecuador**

## Anexo B: Mediciones de competitividad regional en América Latina

Cuadro B.1 Argentina <sup>a/</sup>					
Región	Índice competitividad 2009	Instituciones	Ciencia y tecnología	Estimación competitividad dado el nivel de PIB per cápita regional	Residuos estimados
Tierra del Fuego	3,81	0,43	0,50	4,00	-0,19
Santa Cruz	3,80	0,59	0,34	4,04	-0,24
Chubut	3,48	0,64	0,32	3,00	0,49
Santa Fe	3,19	0,63	0,29	2,53	0,66
La Pampa	3,14	0,75	0,31	2,62	0,52
San Luis	3,13	0,77	0,41	2,61	0,53
Neuquén	2,97	0,44	0,31	3,50	-0,53
Buenos Aires	2,97	0,67	0,31	2,56	0,41
Córdoba	2,94	0,50	0,33	2,53	0,41
Río Negro	2,90	0,43	0,40	2,58	0,33
San Juan	2,67	0,59	0,38	2,35	0,32
Entre Ríos	2,65	0,65	0,15	2,38	0,27
Mendoza	2,63	0,43	0,28	2,61	0,02
La Rioja	2,15	0,59	0,20	2,35	-0,20
Corrientes	2,09	0,58	0,25	2,23	-0,14
Catamarca	2,08	0,51	0,19	2,39	-0,31
Tucumán	2,08	0,39	0,25	2,24	-0,16
Misiones	2,07	0,58	0,17	2,24	-0,17
Jujuy	1,97	0,45	0,16	2,24	-0,28
Salta	1,94	0,43	0,21	2,25	-0,31
Santiago del Estéreo	1,78	0,59	0,15	2,16	-0,39
Formosa	1,72	0,49	0,11	2,16	-0,44
Chaco	1,56	0,52	0,12	2,16	-0,60

a/ La escala de colores agrupa en cuatro niveles a cada indicador:  alto,  medio alto,  medio bajo,  bajo.

Fuentes: Bolsa de Comercio de Córdoba, cálculos propios.

Cuadro B.2 Bolivia <sup>a/</sup>

Región	Índice competitividad 2004 / 2005	Instituciones <sup>b/</sup>	Ciencia y tecnología <sup>c/</sup>	Estimación competitividad dado el nivel de PIB per cápita regional	Residuos estimados
Santa Cruz	3,11	2,13	2,54	2,76	0,35
Tarija	2,93	2,16	2,26	2,75	0,18
Cochabamba	2,83	2,09	2,38	2,76	0,07
La Paz	2,77	1,96	2,29	2,75	0,02
Pando	2,74	2,80	2,89	2,73	0,01
Chuquisaca	2,69	2,19	3,26	2,76	-0,07
Beni	2,68	2,03	2,42	2,76	-0,08
Oruro	2,62	1,95	2,27	2,76	-0,14
Potosí	2,41	1,95	2,07	2,75	-0,34

a/ La escala de colores agrupa en cuatro niveles a cada indicador:  alto,  medio alto,  medio bajo,  bajo.

b/ Se calculó promedio simple entre los subindicadores Efectividad administración pública e imperio de la ley.

c/ Se calculó promedio simple entre los subindicadores Recursos empresariales y Transferencia tecnológica.

Fuentes: Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad, cálculos propios.

Cuadro B.3 Brasil <sup>a/</sup>

Región	Índice competitividad 2006	Instituciones	Ciencia y tecnología	Estimación competitividad dado el nivel de PIB per cápita regional	Residuos estimados
Sao Paulo	0,85	n.d.	0,83	0,62	0,23
Río de Janeiro	0,79	n.d.	0,70	0,58	0,21
Distrito Federal	0,74	n.d.	0,51	0,99	-0,24
Río Grande do Sul	0,71	n.d.	0,69	0,51	0,20
Paraná	0,70	n.d.	0,65	0,49	0,20
Santa Catarina	0,65	n.d.	0,57	0,54	0,11
Minas Gerais	0,59	n.d.	0,59	0,45	0,14
Mato Grosso do Sul	0,51	n.d.	0,31	0,44	0,06
Espírito Santo	0,48	n.d.	0,33	0,54	-0,06
Pernambuco	0,44	n.d.	0,36	0,36	0,08
Paraíba	0,43	n.d.	0,36	0,34	0,09
Sergipe	0,41	n.d.	0,26	0,38	0,03
Río Grande do Norte	0,40	n.d.	0,34	0,37	0,04
Goiás	0,40	n.d.	0,30	0,43	-0,03
Amazonas	0,39	n.d.	0,33	0,47	-0,08
Ceará	0,35	n.d.	0,34	0,34	0,01
Mato Grosso	0,34	n.d.	0,26	0,48	-0,14
Bahia	0,34	n.d.	0,32	0,37	-0,03
Amapá	0,33	n.d.	0,32	0,41	-0,08
Tocantins	0,31	n.d.	0,23	0,38	-0,06
Pará	0,30	n.d.	0,29	0,33	-0,03
Alagoas	0,30	n.d.	0,25	0,36	-0,06
Acre	0,30	n.d.	0,24	0,38	-0,08
Roraima	0,30	n.d.	0,22	0,42	-0,12
Piauí	0,24	n.d.	0,24	0,31	-0,08
Rondônia	0,23	n.d.	0,23	0,40	-0,17
Maranhão	0,19	n.d.	0,25	0,32	-0,13

a/ La escala de colores agrupa en cuatro niveles a cada indicador:  alto,  medio alto,  medio bajo,  bajo.

Fuentes: Fundación de Economía y Estadística Siegfried Emanuel Heuser, Movimiento Brasil Competitivo, cálculos propios.

Cuadro B.4 Chile <sup>a/</sup>

Región	Índice competitividad 2008	Instituciones	Ciencia y tecnología	Estimación competitividad dado el nivel de PIB per cápita regional	Residuos estimados
Magallanes	359,64	50,70	43,18	278,80	79,25
Metropolitana	358,05	19,17	49,29	302,26	57,38
Antofagasta	302,39	6,06	39,28	314,88	-12,49
Valparaíso	298,64	29,68	41,60	268,03	30,61
Atacama	296,15	51,34	34,20	278,71	17,44
Biobío	294,00	41,20	44,37	267,54	26,46
Aisén	291,11	88,56	48,32	275,68	15,43
Los Lagos	283,55	39,71	59,43	273,47	10,08
Tarapacá	237,17	21,62	26,03	317,46	-80,29
O'Higgins	235,10	17,58	16,47	265,29	-30,19
Maule	230,40	26,28	25,85	260,71	-30,31
Coquimbo	219,34	31,26	24,82	257,57	-38,23
Araucanía	207,70	46,03	29,84	252,85	-45,15

a/ La escala de colores agrupa en cuatro niveles a cada indicador:  alto,  medio alto,  medio bajo,  bajo.

Fuentes: Instituto Nacional de Estadísticas, cálculos propios.

Cuadro B.5 Colombia <sup>a/</sup>

Región	Índice competitividad 2006	Instituciones	Ciencia y tecnología	Estimación competitividad dado el nivel de PIB per cápita regional	Residuos estimados
Bogotá D.C.	100,00	100,00	100,00	80,74	19,26
Antioquia	67,90	92,20	51,50	56,22	11,68
Valle	62,00	52,90	47,90	56,01	5,99
Santander	61,40	78,00	37,50	79,06	-17,66
Caldas	56,50	66,90	52,10	42,35	14,15
Risaralda	54,20	65,20	33,80	44,24	9,96
Atlántico	49,40	62,10	23,40	42,40	7,00
Cundinamarca	48,40	74,90	6,90	51,11	-2,71
Quindío	46,60	47,70	21,40	33,59	13,01
Boyacá	45,80	72,60	25,60	47,48	-1,68
Huila	40,20	57,90	9,10	37,98	2,22
Norte de Santander	36,80	43,40	16,90	27,62	9,18
Tolima	36,00	47,50	11,90	34,95	1,05
Meta	35,60	57,20	4,80	58,23	-22,63
Bolívar	35,30	46,40	13,30	45,73	-10,43
César	32,60	50,20	5,30	41,97	-9,37
Nariño	30,30	58,10	7,00	23,49	6,81
Sucre	29,40	50,70	2,70	21,03	8,37
La Guajira	27,40	46,40	0,00	29,21	-1,81
Cauca	27,40	39,00	23,00	35,26	-7,86
Magdalena	24,50	21,60	17,20	26,01	-1,51
Córdoba	22,20	51,40	8,00	35,33	-13,13
Chocó	0,00	0,00	17,20	19,89	-19,89

a/ La escala de colores agrupa en cuatro niveles a cada indicador:  alto,  medio alto,  medio bajo,  bajo.

Fuentes: CEPAL, cálculos propios.



Cuadro B.6 México <sup>a/</sup>




Región	Índice competitividad 2008	Instituciones	Ciencia y tecnología	Estimación competitividad dado el nivel de PIB per cápita regional	Residuos estimados
México D.F.	64,10	61,20	n.d.	67,66	-3,56
Nuevo León	58,90	62,90	n.d.	55,15	3,75
Baja California	52,60	51,60	n.d.	45,56	7,04
Chihuahua	52,00	52,20	n.d.	47,94	4,06
Aguascalientes	50,30	59,20	n.d.	43,81	6,49
Coahuila	49,90	49,60	n.d.	46,83	3,07
Queretaro	49,50	62,00	n.d.	43,25	6,25
Baja California Sur	49,00	49,00	n.d.	44,66	4,34
Tamaulipas	46,60	59,60	n.d.	43,20	3,40
Sonora	43,20	55,00	n.d.	43,77	-0,57
Quintana Roo	43,10	39,50	n.d.	49,03	-5,93
Colima	42,30	43,80	n.d.	40,08	2,22
Nayarit	41,10	49,20	n.d.	33,42	7,68
Jalisco	40,90	38,70	n.d.	39,96	0,94
Sinaloa	39,40	62,30	n.d.	36,53	2,87
Guanajuato	39,20	45,70	n.d.	35,79	3,41
Campeche	38,20	47,50	n.d.	52,42	-14,22
San Luis Potosí	38,00	44,00	n.d.	37,02	0,98
Morelos	37,80	40,40	n.d.	38,86	-1,06
Yucatán	36,50	35,60	n.d.	37,49	-0,99
Durango	35,60	37,60	n.d.	38,89	-3,29
Veracruz	32,60	58,60	n.d.	33,92	-1,32
Michoacán	32,20	47,90	n.d.	32,89	-0,69
Tabasco	32,10	35,80	n.d.	34,74	-2,64
México	31,80	36,10	n.d.	35,63	-3,83
Puebla	31,70	37,60	n.d.	35,49	-3,79
Zacatecas	31,40	32,40	n.d.	32,84	-1,44
Hidalgo	30,90	41,80	n.d.	33,29	-2,39
Guerrero	30,60	37,90	n.d.	32,79	-2,19
Chiapas	29,50	42,10	n.d.	30,19	-0,69
Tlaxcala	28,80	33,80	n.d.	32,28	-3,48
Oaxaca	26,70	31,00	n.d.	31,13	-4,43

a/ La escala de colores agrupa en cuatro niveles a cada indicador:  alto,  medio alto,  medio bajo,  bajo.

Fuentes: Instituto Mexicano para la Competitividad, cálculos propios.

Cuadro B.7 Perú <sup>a/</sup>

Región	Índice competitividad 2008	Instituciones	Ciencia y tecnología	Estimación competitividad dado el nivel de PIB per cápita regional	Residuos estimados
Lima <sup>b/</sup>	0,71	0,36	0,85	0,53	0,18
Tacna	0,63	0,51	0,40	0,52	0,11
Arequipa	0,63	0,32	0,71	0,55	0,08
Ica	0,61	0,26	0,66	0,48	0,13
Moquegua	0,61	0,32	0,61	0,73	-0,12
La Libertad	0,57	0,20	0,61	0,46	0,11
Junín	0,57	0,43	0,62	0,46	0,11
Piura	0,52	0,66	0,38	0,45	0,06
Cusco	0,51	0,57	0,72	0,45	0,06
Ancash	0,51	0,43	0,23	0,53	-0,02
Lambayeque	0,48	0,20	0,46	0,44	0,05
Madre de Dios	0,48	0,51	0,38	0,49	-0,01
Tumbes	0,48	0,48	0,38	0,44	0,03
Pasco	0,46	0,70	0,27	0,59	-0,13
Puno	0,45	0,57	0,37	0,42	0,03
Ucayali	0,40	0,55	0,45	0,41	-0,02
Ayacucho	0,40	0,57	0,46	0,44	-0,04
Cajamarca	0,39	0,62	0,10	0,42	-0,03
San Martín	0,37	0,43	0,17	0,41	-0,05
Loreto	0,36	0,48	0,17	0,44	-0,08
Amazonas	0,34	0,74	0,36	0,41	-0,07
Apurímac	0,31	0,22	0,01	0,40	-0,09
Huánuco	0,29	0,49	0,20	0,41	-0,12
Huancavelica	0,26	0,68	0,04	0,43	-0,17


a/ La escala de colores agrupa en cuatro niveles a cada indicador:  alto,  medio alto,  medio bajo,  bajo.

b/ Comprende las provincias: Lima, Callao y Lima Metropolitana, Para los subindicadores Capital Humano, Instituciones y Ciencia y Tecnología se toma Lima-Callao.

Fuentes: Consejo Nacional de la Competitividad, cálculos propios.

Cuadro A.8 República Bolivariana de Venezuela <sup>a/</sup>

Región	Índice competitividad 2003	Instituciones	Ciencia y tecnología	Estimación competitividad dado el nivel de PIB per cápita regional	Residuos estimados
Carabobo	0,57	0,81	n.d.	n.d.	n.d.
Zulia	0,56	0,77	n.d.	n.d.	n.d.
Aragua	0,53	0,69	n.d.	n.d.	n.d.
Lara	0,53	0,75	n.d.	n.d.	n.d.
Miranda	0,52	0,62	n.d.	n.d.	n.d.
Dtto. Capital-Vargas	0,51	0,38	n.d.	n.d.	n.d.
Nva. Esparta	0,49	0,69	n.d.	n.d.	n.d.
Monagas	0,47	0,58	n.d.	n.d.	n.d.
Bolívar	0,46	0,56	n.d.	n.d.	n.d.
Anzoátegui	0,45	0,48	n.d.	n.d.	n.d.
Mérida	0,45	0,60	n.d.	n.d.	n.d.
Falcón	0,44	0,52	n.d.	n.d.	n.d.
Yaracuy	0,44	0,58	n.d.	n.d.	n.d.
Trujillo	0,42	0,56	n.d.	n.d.	n.d.
Táchira	0,41	0,49	n.d.	n.d.	n.d.
Sucre	0,40	0,51	n.d.	n.d.	n.d.
Portuguesa	0,34	0,42	n.d.	n.d.	n.d.
Cojedes	0,34	0,37	n.d.	n.d.	n.d.
Guárico	0,34	0,33	n.d.	n.d.	n.d.
Apure	0,31	0,38	n.d.	n.d.	n.d.
Amazonas	0,31	0,40	n.d.	n.d.	n.d.
Barinas	0,31	0,35	n.d.	n.d.	n.d.
Delta Amacuro	0,29	0,34	n.d.	n.d.	n.d.

a/ La escala de colores agrupa en cuatro niveles a cada indicador:  alto,  medio alto,  medio bajo,  bajo.

Fuentes: Consejo Nacional de Promoción de Inversiones de la R.B. Venezuela, cálculos propios.

Este libro se terminó  
de imprimir en junio de 2010  
en Caracas–Venezuela.  
La presente edición consta  
de 1.500 ejemplares.