
gestión pública

La reestructuración de los espacios nacionales



NACIONES UNIDAS



**Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social - ILPES**

Santiago de Chile, septiembre de 2000.

En la preparación de este documento colaboraron Gabriel Aghón de la División de Desarrollo Económico; Miguel Villa y Jorge Rodríguez del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL; Alicia Bárcena, Directora de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos y Ricardo Jordán y Daniela Simioni de la misma división; Edgar Ortégón, Coordinador del ILPES y Enlace con la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL y Luis Lira de la Dirección de Políticas y Planificación Regionales del ILPES. La dirección general y revisión de este documento correspondió al señor José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de la CEPAL y Director del ILPES.

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

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1418-P

LC/IP/L.178

ISBN: 92-1-321643-2

Copyright © Naciones Unidas, septiembre de 2000. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.99.II.G.90

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Prefacio	5
Resumen	7
Introducción	9
I. La política pública, la descentralización y los actores en los territorios	11
II. Distribución y movilidad territorial de la población	13
A. La heterogeneidad urbana de los países de la región	16
B. La modificación de los patrones migratorios	18
C. Las fronteras interiores y la población rural.....	18
D. La nueva dinámica urbana	20
III. La descentralización y su financiamiento	21
IV. El territorio como objeto de intervención	27
A. Las políticas para la desconcentración territorial	28
B. Las desigualdades territoriales en los noventa	29
C. La revalorización de la planificación y la gestión territorial.....	30
D. Los nuevos desafíos de la planificación y la gestión territorial	33
E. Los desafíos de la descentralización.....	33
F. La urbanización como oportunidad para el desarrollo	34
Bibliografía	35
Anexos	38
Índice de cuadros	
Cuadro 1	15
Cuadro 2	15
Cuadro 3	17

Índice de recuadros

Recuadro 1	Avances e innovaciones de descentralización: algunos casos exitosos	26
------------	---	----

Índice de gráficos

Gráfico 1	Tasas medias anuales de crecimiento, población total, urbana y rural	14
Gráfico 2	Tasas medias anuales de cambio del porcentaje de la población urbana y rural	14
Gráfico 3	Población total, urbana y rural de América Latina en millones de habitantes	20
Gráfico 4	Dimensión política: elección directa de Alcaldes.	22
Gráfico 5	Importancia del gasto territorial en países de América Latina.....	25

Índice de mapas

Mapa 1	América Latina y el Caribe: ciudades de más de un millón de habitantes, año 1980	41
Mapa 2	América Latina y el Caribe: ciudades de más de un millón de habitantes, año 2000	42

Prefacio

El presente trabajo concluido en 1999 fue elaborado como insumo para un trabajo más amplio que realizó la CEPAL, como balance económico y social de lo acontecido en América Latina y el Caribe durante la década de los noventa.

Los autores dedican este documento a la memoria del economista colombiano, experto en descentralización fiscal y desarrollo económico local, Gabriel Aghón quien dio ejemplo de perseverancia y de coraje en su desempeño profesional.

Su visión del proceso de desarrollo y sus efectos sobre el territorio dejan una impronta que alienta a continuar en esta línea de trabajo interdivisional.

Resumen

Durante la década de los noventa la configuración territorial de los países de América Latina y El Caribe se modificó sustancialmente como resultado de procesos exógenos y endógenos, económicos, sociales y políticos que afectaron a los movimientos de su población, a la localización de sus actividades productivas y a los instrumentos de planificación y gestión surgidos en las década anteriores.

Este documento reconoce que la mencionada configuración obedece en primer lugar a un proceso de globalización que modifica la matriz locacional de actividades económicas y de población, alterando la clásica división entre regiones marginales, a la lógica de expansión territorial del modelo de crecimiento vigente y regiones con sectores económicos en declinio , ya que la velocidad y signo de los cambios obligan a una reconversión productiva permanente. Como respuesta a este proceso, fundamentalmente exógeno, los países de la región han revitalizado los mecanismos de integración supranacional que se retroalimentan como respuesta a la superación de .los diferendos limítrofes, agregando una mayor complejidad a los factores que modifican la configuración territorial. En este contexto, el documento plantea, que la configuración territorial de los países está determinada por los efectos territoriales de los modelos de desarrollo que buscan conciliar el crecimiento económico con una mayor equidad en la distribución de los frutos de ese mayor crecimiento económico.

La lógica sociopolítica de estos procesos de cambio permanente de “regiones ganadoras” y “regiones perdedoras” torna poco eficaces a los esquemas de planificación y gestión territorial surgiendo una pléyade de nuevos actores de nivel subnacional que han derivado en procesos de descentralización que compeljizan aún más la situación descrita.

Introducción

Durante la década de 1990 la geografía económica, social y política de los países de la región sufrió grandes mutaciones. La población ocupó nuevos espacios y se desplazó intensamente entre áreas ya pobladas, tanto urbanas como rurales, modificando sus patrones de distribución en los territorios nacionales. La actividad económica hizo crisis en algunas zonas, en otras mostró dinamismo y en general, se registró una relocalización de los procesos productivos en el territorio. La toma de decisiones pública, tradicionalmente centralizada y concentrada en las ciudades capitales, tendió a difundirse hacia entidades político administrativas subnacionales. A su vez, las innovaciones en transporte y en comunicaciones con la inversión en la infraestructura pertinente, redujeron la fricción de la distancia. En suma, durante los años noventa, los países de América Latina y El Caribe experimentaron una profunda reestructuración territorial. Entre los procesos que ejercieron un mayor impacto en esta reestructuración se encuentra, en primer lugar, la globalización con sus múltiples y variadas dimensiones comerciales, financieras, culturales, científicas, tecnológicas y comunicacionales. Como resultado de la gran apertura de las economías al mercado internacional, los mercados domésticos se transforman en puntos de inflexión en una cadena de flujos de capital, bienes y servicios crecientemente desarraigados de sus bases territoriales. Al amparo de estas condiciones se gestó una nueva geografía en la que coexisten, sin solución de continuidad, territorios que lograron una inserción competitiva en la economía mundial (“zonas ganadoras”) y otros que se mantuvieron al margen de ella (“zonas perdedoras”).

La presencia en las ciudades de los países de la región de grandes conglomerados comerciales y financieros y en sus espacios rurales de complejos agroindustriales, mineros y turísticos, vinculados a la inversión y la demanda externas, son la expresión más visible de este impacto de la globalización en el territorio.

El crecimiento del intercambio comercial entre países de la región es, en segundo lugar, otro de los procesos que incidió en la reestructuración territorial. Expresiones de estos esfuerzos de integración son: el mejoramiento sistemático de la infraestructura de transporte y comunicaciones en zonas fronterizas; los emprendimientos conjuntos de megaproyectos energéticos; la formación de circuitos ecoturísticos multinacionales y la dictación de normas comunes sobre comercio de bienes y servicios. La progresiva superación de los diferendos limítrofes, retroalimentó el comercio, dio pábulo a la localización de proyectos productivos, o de protección ecológica y facilitó la movilidad de las personas.

La reestructuración de los espacios nacionales está afectada, en tercer lugar, por los efectos territoriales de la modalidad de crecimiento económico de los países de la región. La apertura económica, el auge exportador y la inversión extranjera, en un cuadro de política macroeconómica que busca la estabilización, conformaron una impronta geográfica que facilitó la globalización de algunos territorios y marginó y excluyó a otros en virtud del tipo de actividad productiva existente, y de su capacidad de reconversión y reorganización para la búsqueda de una inserción competitiva a escala internacional.

En el contexto, antes esbozado, en cuarto lugar, se formulan y ejecutan políticas públicas por parte de los países que deben responder al desafío estratégico impuesto por la necesidad de definir y promover un ordenamiento del territorio que sea funcional al modelo de crecimiento y desarrollo y que, simultáneamente, permita enfrentar los conflictos derivados de las nuevas pautas de estructuración territorial, en particular los relacionados con el futuro incierto de las zonas “perdedoras” y los choques de intereses dentro de las “zonas ganadoras”.

Una fuerza endógena muy importante, es en quinto lugar, la capacidad creciente de intervención de actores sociales que operan a escala subnacional y que se nutren de valores universalizados por el proceso de globalización. Las intervenciones regionales o locales más difundidas en la década se relacionaron con la defensa de intereses en los territorios afectados por la reestructuración, casos en los que el liderazgo local, la identidad cultural territorial y las capacidades de acción y negociación de los actores contribuyeron decisivamente a que en algunas zonas aumentaran los beneficios de la reestructuración y en otras se atenuaran sus impactos negativos.

I. La política pública, la descentralización y los actores en los territorios

El creciente protagonismo de los actores locales, mucho más complejo que en el pasado, está íntimamente ligado con los procesos de redistribución del poder entre las entidades territoriales. Así, los años noventa se caracterizaron por el desarrollo de procesos de descentralización en la mayoría de los países de América Latina y El Caribe, lo que revalorizó los territorios subnacionales (divisiones político administrativas de toda escala, ciudades de distinto tamaño, territorios étnicos etc.) que dejaron de ser meros receptores de los impactos de la reestructuración territorial, pasando a ser entes activos de los procesos económicos y políticos a escala nacional e internacional.

La operación de los procesos que impulsaron la reestructuración territorial tornó poco eficaces a los modelos de planificación regional y urbana de escala nacional diseñados desde arriba hacia abajo en las instituciones centrales surgidas al amparo de la Carta de Punta del Este y de la Alianza para el Progreso. Si bien en los ochenta y en los noventa, en muchos países hubo un rediseño institucional que reestructuró (y en algunos casos eliminó) la institucionalidad central de planificación, ello no implicó un cambio del paradigma prevaleciente en la formulación y ejecución de las funciones planificadoras, persistiendo una gestión en la que el Estado aparecía como el actor principal con grandes dificultades para coordinar la acción pública y orientar la acción privada en el territorio en estos nuevos escenarios

En su reemplazo, luego de algunos años en los que en varios países se diseñaron y pusieron en ejecución bancos de proyectos --que entre sus principales deficiencias agudizaron la falta de coordinación al atomizar la cartera de inversión y carecieron de visión estratégica mas allá del corto plazo-- se comenzó a revalorizar una nueva modalidad de planificación más estratégica, selectiva, orientadora en el largo plazo y articuladora de intereses entre el sector público y el sector privado.

La planificación regional y urbana de los noventa estuvo, así, signada por la búsqueda de la concertación entre los agentes públicos y los privados en aras de fortalecer la competitividad en los diversos territorios, de buscar mayores niveles de equidad social y de manejar crisis. Asimismo, la gestión a toda escala subnacional se consolidó como una herramienta imprescindible para el uso eficiente de los recursos, la atención de las necesidades de la población y la apertura de procesos de participación.

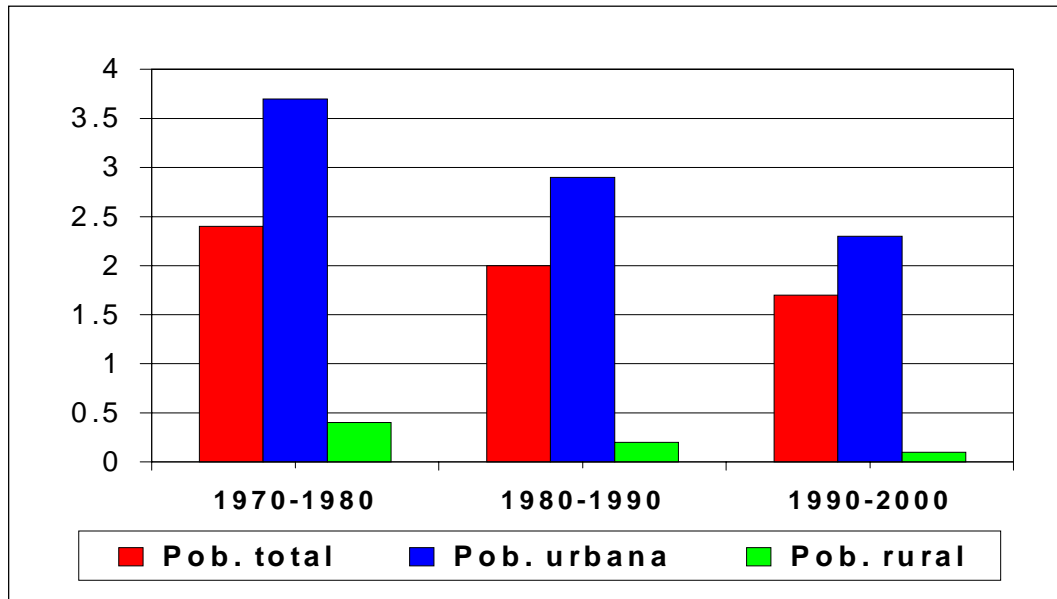
II. Distribución y movilidad territorial de la población

La persistencia de tendencias centrífugas en el poblamiento de la región no ha impedido que el tradicional patrón de concentración mantenga vigencia: más de las dos terceras partes de los habitantes de América Latina y el Caribe se agrupan en menos de un quinto de la superficie regional. Más importante aún, la urbanización siguió avanzando en la década de 1990, aunque a un ritmo más atenuado que en las décadas previas cuando el ritmo de crecimiento de la población urbana superaba el (3%) medio anual (Gráfico 1). En virtud de lo anterior, se mantuvo como la región del mundo en desarrollo con la más alta proporción de la población residiendo en zonas urbanas: (73,4 %) comparado con el (34,9%) de Africa y el (34,7%) de Asia; sólo un punto menor que la de los países desarrollados (74,5 %)

Esta tendencia permite colegir que los profundos ajustes y cambios económicos y sociales experimentados por la región desde los años ochenta —y que repercutieron en la revalorización de la producción primaria de exportación en desmedro de la industria sustitutiva— no revirtieron los factores estructurales que favorecen la concentración en ciudades y que, por el contrario, éstas hoy poseen los nuevos factores de localización que favorecen la competitividad internacional: servicios avanzados a la producción, capital humano y conocimiento, además de una variada oferta de servicios públicos y privados.

Gráfico 1
AMÉRICA LATINA:

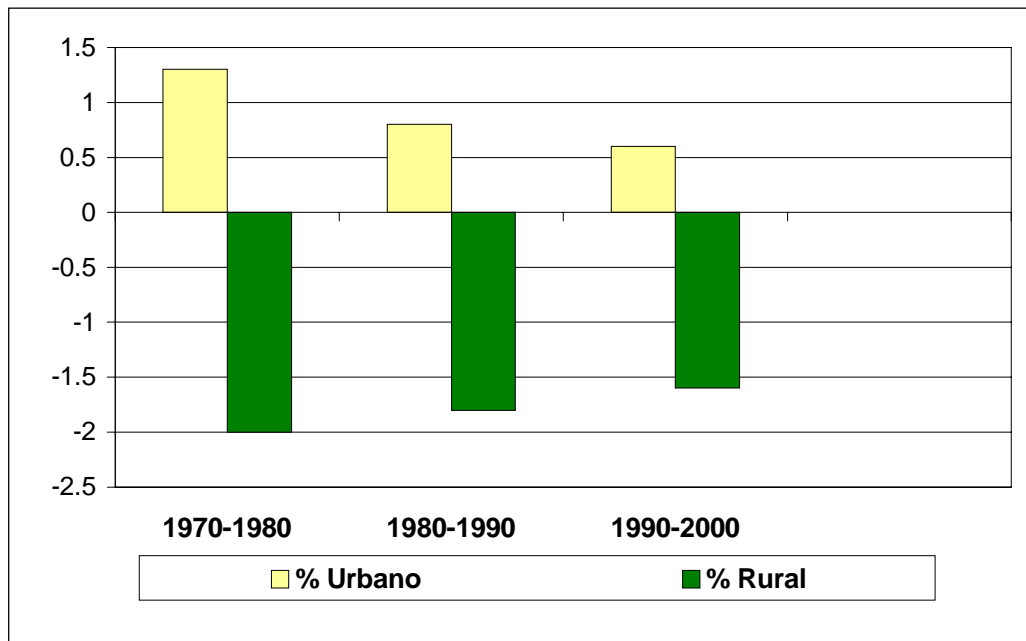
A) TASAS MEDIAS ANUALES DE CRECIMIENTO POBLACIÓN TOTAL, URBANA Y RURAL



Fuente: CELADE, 1999, Boletín Demográfico No.63.

Gráfico 2

B) TASAS MEDIAS ANUALES DE CAMBIO DEL PORCENTAJE DE LA POBLACION URBANA Y DEL PORCENTAJE DE LA POBLACION RURAL 1970-2000



Fuente: CELADE, 1999, Boletín Demográfico No.63.

Una visión de los cambios demográficos operados en el segmento del sistema urbano compuesto por ciudades mayores a 1.000.000 de habitantes puede obtenerse mediante la inspección del Cuadro 1. Un análisis de cohorte muestra que las 52 ciudades de la región con más de un millón de habitantes a fines de la década de los noventa tuvieron un dinamismo sobresaliente hasta 1980 cuando llegaron a representar el 46% de la población urbana. La década de 1980 fue particularmente dura para las actividades y la población localizada en estas ciudades lo que se reflejó en sus índices de crecimiento demográfico que cayeron fuertemente de un 3.6% medio anual en los setenta a un 2.3% medio anual para esa década y en el aumento del porcentaje de pobres. En cambio, durante el decenio de los noventa, el ritmo de expansión de la población de estas ciudades prácticamente se mantuvo, llevando a que se estabilizara el peso relativo de estas ciudades dentro del ámbito urbano en un 43%; cabe destacar que en los años noventa en la mayor parte de estas ciudades se registraban niveles avanzados de transición demográfica¹ y que los factores que redujeron la atracción (e incluso promovieron la emigración) en los ochenta perdieron vigor.

Cuadro 1

**AMÉRICA LATINA: 52 CIUDADES QUE TENÍAN 1.000.000 O MÁS DE HABITANTES
EN LOS AÑOS QUE SE INDICAN**

Año	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Número de ciudades	52	52	52	52	52	52
Población (en miles de personas)	28.747	47.708	74.068	105.837	133.584	166.952
Porcentaje de la población total	17.3	22.0	26.1	29.5	30.5	32.4
Porcentaje de la población urbana	41.7	44.6	45.5	45.5	42.9	43.0
Tasa media anual de crecimiento (por cien)	5.1	4.4	3.6	2.3	2.2	
	a)	b)	c)	d)	e)	
	a) 1950-1960	b) 1960-1970	c) 1970-1980	d) 1980-1990	e) 1990-2000	

Fuente: Cálculos del CELADE con base en United Nations, 1998

Con respecto a las ciudades metropolitanas de mayor magnitud --de cinco millones de habitantes o más-- el Cuadro 2 revela que ellas albergan uno de cada cinco ciudadanos de la región. Si bien durante los ochenta estas ciudades recibieron también los impactos negativos de la desindustrialización (principalmente Sao Paulo y Ciudad de México) y de la pérdida de importancia del Estado como empleador, en la década de los noventa presentan signos de recuperación demográfica, lo que revela una capacidad de adaptación a los nuevos escenarios de la competencia global.

Cuadro 2

AMÉRICA LATINA: CIUDADES DE 5.000.000 O MAS HABITANTES EN LOS AÑOS QUE SE INDICAN

Año	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Número de ciudades	1	4	4	4	6	7
Población (en miles de personas)	5.042	12.199	32.588	45.046	62.110	77.992
Porcentaje de la población total	3.0	5.6	11.5	12.5	14.2	15.2
Porcentaje de la población urbana	7.3	11.4	20.0	19.3	20.0	20.1

Fuente: Cálculos del CELADE con base en United Nations, 1998

¹ Es decir, la fecundidad ya había llegado a niveles reducidos, disminuyendo su efecto reductor del crecimiento demográfico.

El segmento de ciudades intermedias mantuvo un dinamismo demográfico sobresaliente, aunque —como ocurrió con el resto del conjunto urbano— su velocidad de crecimiento fue menor que en décadas anteriores (Jordán y Simioni, 1998). En los noventa, varias de éstas tendieron a reproducir algunos de los problemas de las grandes ciudades, lo que permite indicar, que la condición de ciudad intermedia no asegura, por sí sola, un futuro promisorio. Es así entonces, que su viabilidad depende de los fundamentos económicos que la sustentan² —incluyendo su grado de integración al escenario global—, del tipo de articulación con el sistema urbano nacional y regional y del aprovechamiento de ventajas comparativas³.

En suma, el sistema urbano de la región anotó la capacidad de las grandes ciudades para remontar los golpes socioeconómicos sufridos en la década de los ochenta, pero manteniendo problemas severos. Asimismo, se registró la acentuación de la tendencia de las metrópolis a superar sus límites y radios de acción tradicionales, conformando enormes zonas ampliadas de interacción urbana y ratificó la importancia del segmento de ciudades intermedias como soporte del crecimiento urbano, lo que entraña un conjunto de desafíos para dichas localidades que, por una parte, deben evitar reproducir los problemas ya verificados en las ciudades grandes y, por otra, competir con estas últimas en la tarea de ser los motores y soportes de la actividad productiva.

A. La heterogeneidad urbana de los países de la región

El aumento generalizado del porcentaje urbano de la población no ha impedido que persista una marcada heterogeneidad entre países en materia de urbanización. En un primer conjunto de países⁴, la urbanización aumentó lentamente, hasta superar el 85% de la población total, la población urbana se expandió a un ritmo moderado o bajo (entre 2.6% y 0.9%) y la población rural decreció, producto de una emigración, pequeña en términos absolutos, pero significativa respecto de la población de origen. En un segundo grupo de países⁵, en los que reside el grueso de la población regional, se superó el 60% de población urbana pero no se traspasó el umbral del 80%, el ritmo de la urbanización se desaceleró claramente, el crecimiento demográfico de las zonas urbanas se atenuó —aunque siguió siendo superior al 2% medio anual, pero inferior al 3%— y la población rural tendió a crecer muy lentamente, a estancarse o incluso a decrecer. Finalmente, en los restantes países —un colectivo numeroso, pero no tan cuantioso en términos demográficos—, la urbanización aún presenta un ritmo acelerado, la población urbana creció más lentamente que en el pasado, pero lo hizo a tasas de 2.5% medio anual o más, y la población rural, exhibió un ritmo de expansión de entre 0.5% y 2.4% medio anual que obedece a un fuerte crecimiento vegetativo que supera el impacto de la emigración neta del campo (Cuadro 3).

Desde la óptica del crecimiento de la población urbana, durante los noventa las ciudades consolidaron y acentuaron una tendencia que ya era manifiesta en los ochenta. La enorme brecha de magnitudes que separa a la población urbana y a la rural en la mayor parte de los países de la región hizo que la ganancia de efectivos por parte de las ciudades en virtud de la migración rural-urbana, se diluyese y fuese cada vez más pequeña en comparación con la ganancia demográfica que se generó por el balance de nacimientos y defunciones de las mismas zonas urbanas. El caso de Brasil permite ilustrar este hecho, pues mientras en los años ochenta alrededor de un 42% del crecimiento urbano se debió a la transferencia neta desde el campo (que incluye migración y reclasificación de localidades), en los años noventa, dicha transferencia representó sólo un 33% del crecimiento urbano⁶. Por cierto, mayores grados de urbanización tienden a relegar a posiciones más

² A estos factores debe añadirse la calidad de la gestión y el establecimiento de acuerdos entre los actores más relevantes.

³ En materia de producción, oferta de servicios, disponibilidad de infraestructura, generación de conocimiento e información o condiciones de vida.

⁴ Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela. Entre los caribeños clasifican en esta categoría las islas mayores como Puerto Rico, Jamaica y Trinidad y Tobago.

⁵ Bolivia, Brasil, Cuba, Colombia, Ecuador, México, Perú y República Dominicana.

⁶ Los cálculos se refieren al crecimiento y a la migración de la población de 10 años y más de edad. Fueron hechos aplicando la metodología de relaciones de supervivencia intercensales y dan cuenta de lo ocurrido entre el Censo de 1991 y el CONTAGEM de 1996.

secundarias aun a la migración desde el campo. En Chile, por ejemplo, esta última representó sólo el 10% de la expansión urbana entre mediados de los ochenta y mediados de los noventa.

Cuadro 3

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN LOS NOVENTA:
POBLACIÓN SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA, PORCENTAJE URBANO
Y TASAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN URBANA, RURAL Y DEL PORCENTAJE URBANO

	Población 1990			Población 2000			Tasa de crecimiento 1990-2000		
	Urbana	Rural	% Urbano	Urbana	Rural	% Urbano	de pob. urbana	de pob. rural	del % urbano
Países									
Total Región	311,930	128,608	71	390,542	129,301	75	2.2	0.1	0.6
América Latina	305,251	124,525	71	382,630	125,298	75	2.3	0.1	0.6
Argentina	28,256	4,271	87	33,166	3,865	90	1.6	(1.0)	0.3
Bolivia	3,657	2,915	56	5,383	2,945	65	3.9	0.1	1.5
Brasil	110,579	37,451	75	136,337	34,356	80	2.1	(0.9)	0.7
Chile	10,848	2,251	83	13,034	2,177	86	1.8	(0.3)	0.3
Colombia	24,251	10,719	69	31,516	10,805	74	2.6	0.1	0.7
Costa Rica	1,423	1,626	47	2,029	1,994	50	3.5	2.0	0.8
Cuba	7,948	2,680	75	8,951	2,250	80	1.2	(1.7)	0.7
Ecuador	5,684	4,581	55	7,930	4,716	63	3.3	0.3	1.2
El Salvador	2,543	2,567	50	3,467	2,809	55	3.1	0.9	1.0
Guatemala	3,327	5,422	38	4,483	6,902	39	3.0	2.4	0.3
Haití	2,118	4,823	31	3,185	5,172	38	4.1	0.7	2.2
Honduras	1,989	2,889	41	3,126	3,359	48	4.5	1.5	1.7
México	59,464	23,762	71	74,601	24,280	75	2.3	0.2	0.5
Nicaragua	2,011	1,817	53	2,807	2,267	55	3.3	2.2	0.5
Panamá	1,289	1,109	54	1,646	1,210	58	2.4	0.9	0.7
Paraguay	2,052	2,167	49	3,085	2,411	56	4.1	1.1	1.4
Perú	14,814	6,755	69	18,555	7,106	72	2.3	0.5	0.5
República Dominicana	3,821	3,289	54	5,111	3,385	60	2.9	0.3	1.1
Uruguay	2,812	294	91	3,089	248	93	0.9	(1.7)	0.2
Venezuela	16,365	3,137	84	21,129	3,041	87	2.6	(0.3)	0.4
Caribe y Sudamérica no latina	6,679	4,083	62	7,912	4,003	66	1.7	(0.2)	0.7
Anguila	1	7	13	1	7	13	0.0	0.0	0.0
Antigua y Barbuda	23	41	36	25	43	37			
Antillas Neerlandesas	128	59	68	141	59	71	1.0	0.0	0.3
Bahamas	213	42	84	267	35	88	2.3	(1.8)	0.6
Barbados	115	142	45	132	132	50	1.4	(0.7)	1.1
Belice	89	98	48	112	129	46	2.3	2.7	(0.2)
Dominica	48	23	68	50	21	70	0.4	(0.9)	0.4
Granada	31	60	34	36	58	38	1.5	(0.3)	1.2
Guadalupe	385	6	98	455	1	100	1.7	(17.9)	0.1
Guayana Francesa	87	30	74	140	39	78	4.8	2.6	0.5
Guyana	264	531	33	334	540	38	2.4	0.2	1.4
Islas Caymán	26	0	100	36	0	100	3.3	-	0.0
Islas Vírgenes Británicas	8	8	50	13	8	62	4.9	0.0	2.1
Islas Vírgenes de los EEUU	45	57	44	50	58	46	1.1	0.2	0.5
Jamaica	1,217	1,148	51	1,451	1,136	56	1.8	(0.1)	0.9
Martinica	326	34	91	379	20	95	1.5	(5.3)	0.5
Montserrat	2	9	18	2	9	18	0.0	0.0	0.0
Puerto Rico	2,516	1,012	71	2,917	961	75	1.5	(0.5)	0.5
Santa Lucía	50	84	37	57	94	38	1.3	1.1	0.1
Suriname	188	213	47	236	216	52	2.3	0.1	1.1
San Kitts y Nevis	15	27	36	14	27	34	(0.7)	0.0	(0.4)
San Vicente y Las Granadinas	43	63	41	64	53	55	4.0	(1.7)	3.0
Trinidad y Tabago	854	382	69	993	348	74	1.5	(0.9)	0.7
Turcos y Caicos	5	7	42	7	9	44	3.4	2.5	0.5

Fuente: CELADE, 1999 (Cuadro 11) y United Nations, 1998 (Tablas A.3 y A.4)

Notas: La clasificación regional no es del todo rigurosa. América Latina es una combinación de criterios territoriales y culturales; para esos países el CELADE tradicionalmente efectúa las proyecciones de población.

Aruba no se incluyó por no estar disponibles las proyecciones según área de residencia.

La población está en miles. Las tasas de crecimiento se calcularon con un modelo exponencial y son medias anuales ponderadas por cien.

B. La modificación de los patrones migratorios

La consolidación del predominio urbano también siguió modificando los patrones migratorios: se generalizó la pérdida de importancia de la corriente rural urbana y, como contrapartida, se acentuó el peso de la migración entre zonas urbanas. Este hecho no ha sido totalmente asimilado por los tomadores de decisiones, ya que todavía suelen considerar que la migración desde el campo es la principal responsable de los “problemas urbanos”.

En general, durante los años noventa se reforzaron movimientos que se hicieron patentes en la década anterior: los desplazamientos entre zonas rurales se vincularon a los procesos de reconversión productiva y en muchos casos asumieron un carácter temporal, ya sea por requerimientos de labores estacionales o por la agricultura itinerante de los campesinos sin tierras en áreas relativamente inexplotadas (aunque muchas veces frágiles en términos ecológicos)⁷.

Una forma de movilidad que reforzó su importancia cuantitativa y cualitativa durante los noventa fue la intrametropolitana, formada por traslados residenciales dentro de las grandes ciudades y que, en virtud de su orientación y selectividad, opera como un factor de diferenciación espacial, demográfica y socioeconómica. Aunque la evidencia longitudinal sobre esta tendencia es más bien fragmentaria, la situación de México puede servir de ilustración. En el período 1950-1960 sólo un 9% de los traslados entre estados correspondió al intercambio entre el Distrito Federal y el estado de México (que en su gran mayoría corresponden a desplazamientos intrametropolitanos, pues en el estado de México se localizan los municipios conurbados de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México), en cambio, en el período 1990-1995 estos traslados representaron un 22% del total (CONAPO, 1998)⁸. Esta movilidad intrametropolitana es la principal fuerza demográfica que incide en la segmentación socioespacial de las ciudades.

Aunque la información disponible aún no permite precisar cuál es la tendencia dominante en la región, sí hay razones para preocuparse por la segmentación socioespacial en las ciudades, pues parece estar asociada a la ocupación de áreas que cumplen funciones de regulación de torrentes y de estabilización de laderas, aumentando la vulnerabilidad de los asentamientos frente a los desastres naturales⁹ y al uso con propósitos habitacionales de antiguos terrenos industriales o de disposición final de residuos, produciéndose así, una tensión entre usos contrapuestos del suelo. Adicionalmente, la segmentación socioespacial promueve la reproducción de la pobreza y el encapsamiento de la riqueza, mantiene o profundiza las desigualdades socioeconómicas y atenta contra el ejercicio de una ciudadanía genuinamente democrática.

C. Las fronteras interiores y la población rural

No obstante lo anterior, la ocupación de los espacios interiores de América Latina sigue teniendo importancia. Durante el decenio de 1990 continuó la ocupación de los espacios interiores de América Latina y el Caribe, en especial, las cuencas del Amazonas y del Orinoco. A diferencia del pasado, esta ocupación, salvo algunas excepciones, no obedeció tanto a programas oficiales de colonización, como a las atractivas perspectivas derivadas de la explotación de recursos naturales, fuentes de energía y levantamiento de infraestructura dada la modalidad de crecimiento económico prevaleciente.

⁷ Buena parte de esta movilidad es cotidiana o temporal, como lo refleja el hecho de que en 1995 un 20% de la PEA agrícola, 8 millones de personas estimativamente, residía en zonas urbanas (Dirven, 1997)

⁸ Estimaciones basadas en encuestas muestran que a principios de la década un 19% de la migración interestatal en México correspondía a desplazamientos dentro del Área Metropolitana de la Ciudad de México (CONAPO, 1997)

⁹ Así lo ilustran los recientes efectos devastadores de fenómenos climáticos (como El Niño y La Niña, los huracanes registrados en Centro América y el Caribe) y telúricos en varios países de la región.

La creciente importancia del intercambio de bienes y servicios entre países de la región contribuyó a que varias zonas de frontera se consolidaran. El vigoroso crecimiento demográfico de una vasta zona del este paraguayo —cuyo ejemplo más notable es el Departamento de Alto Paraná, que incrementó su peso dentro de la población nacional más de diez veces entre 1950 y mediados de los años noventa (Jordán y Simioni, 1998)— ilustra el poderoso efecto de atracción de las externalidades de frontera, en este caso con Brasil, y de la explotación de recursos naturales y energéticos.

Las entidades federativas mexicanas de Baja California y Quintana Roo ilustran la conjunción de fuerzas que promovieron la redistribución espacial de la población durante esta década. La primera entidad destaca dentro de los estados que conforman la larga frontera entre México y los Estados Unidos¹⁰, por contar con un subsistema de ciudades adyacente al borde internacional¹¹, (en el caso de Tijuana hasta físicamente unido con San Diego) estructuralmente ligado a la economía del país vecino. El dinamismo económico y la generación de empleos estimulados por esta vinculación y por medidas públicas (Alegría y otros, 1997) parecen haber sido los principales factores de atracción para los cuantiosos flujos de migrantes que ha recibido desde otras entidades federativas de México, y que han llevado a que los inmigrantes internos constituyan la mitad de la población residente en el estado (CONAPO, 1997). Durante los años noventa, Baja California mantuvo una tasa de inmigración neta elevada (aunque inferior a la registrada en los años ochenta) y sólo por esta fuerza, sin considerar el crecimiento vegetativo, su población creció en un 2% medio anual. Por su parte, las tasas de migración hacia Quintana Roo han sido todavía más altas que las de Baja California¹², pero en este caso la atracción se ha debido básicamente a la explotación de sus potenciales turísticos.

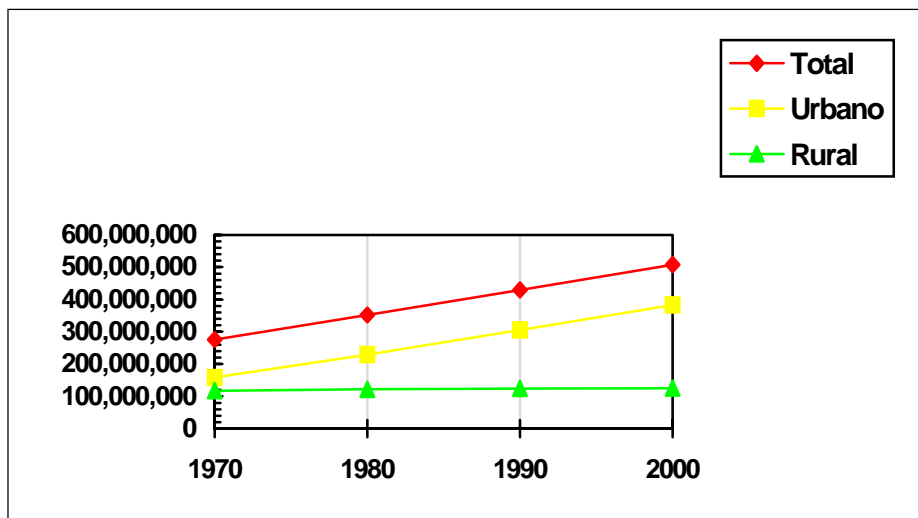
Como contrapartida, debido a la persistente sangría migratoria, la población rural se estabilizó (Gráfico 3). Dado que *“la liberalización comercial beneficia al sector moderno de exportación pero excluye, paulatinamente, a los sectores poco capitalizados y ubicados en tierras marginales”* (Dirven, 1997, p.5), el futuro de la capacidad de retención demográfica de los campos latinoamericanos y caribeños no parece tan promisorio como lo sugiere el sesgo agrícola y primario de las exportaciones regionales. La agricultura moderna normalmente no usa intensivamente mano de obra y, en los casos en que lo hace, su carácter estacional desincentiva el asentamiento permanente en el campo; por lo demás, la fuerza de trabajo que requieren estas explotaciones modernas suele ser buscada, por razones de calificación o de conocimientos especializados, fuera de los ámbitos campesinos. La persistencia de una población rural altamente dispersa en varios países de la región sigue dificultando la conformación de villorrios que permitan que la población rural acceda a una oferta de servicios sociales, obstaculiza su vinculación con el sector público y el mundo urbano y contribuye a su emigración.

¹⁰ Ciertamente, la frontera norte de México es un caso llamativo. Desde hace varias décadas, en particular desde 1965, fue potenciada mediante incentivos y medidas gubernamentales, las que parecen haber funcionado en gran medida por el aprovechamiento de su cercanía a los Estados Unidos y la existencia de mano de obra más barata que en aquel país (González, 1999; Alegría y otros, 1997; Gilbert, 1974). La emergencia de una franja de ciudades en esta frontera ha actuado como contrapeso de la tradicional concentración demográfica y de los flujos de inmigración en la zona central (Valle de México más el estado de Morelos). Esta última tendencia es ratificada por los datos más recientes; mientras en el quinquenio 1965-1970 la zona central registró un saldo migratorio positivo 4 veces mayor que el de la frontera norte (y, de hecho, el intercambio entre ambas favoreció a la zona central), en el período 1992-1997, la única macroregión con saldo migratorio positivo fue la frontera norte (CONAPO, 1999). Cabe destacar que esta mantención del atractivo migratorio ocurre pese a la diversificación, hacia municipios y estados no fronterizos, de la localización de los establecimientos productivos amparados por el régimen fiscal conocido como Industria Maquiladora de Exportación (IME) (CEPAL, 1996), que es el tradicional sostén productivo de la región.

¹¹ Cuyos núcleos articuladores son Tijuana, Mexicali y Ensenada.

¹² De hecho a mediados de los años noventa se estimaba que un 60% de la población de dicho estado era oriundo de otra entidad federativa del país (CONAPO, 1997).

Gráfico 3

AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN TOTAL, URBANA Y RURAL
1970-2000 EN MILLONES HABITANTES

Fuente: CELADE, Proyecto DEPUALC.

D. La nueva dinámica urbana

El segmento específico dentro de las grandes ciudades compuesto por las ciudades de mayor tamaño¹³—algunas de las cuales, en virtud de su dimensión demográfica y de su importancia económica, se consideran “ciudades globales”—consolidaron dos tendencias aparentemente enfrentadas: 1) siguieron mostrando índices de crecimiento bajos en el contexto urbano, lo que se explica por una transición demográfica avanzada y migración neta baja e incluso negativa en algunos aglomerados, y tendieron a estabilizar su representación dentro de la población urbana y 2) profundizaron la tendencia a vertebrar un territorio cada vez más extendido, integrando (social y económicamente) núcleos urbanos con los que tienen solución de continuidad geográfica (Rodríguez y Villa, 1997). Este fenómeno no se reduce sólo a la incorporación de nuevos territorios al casco urbano del pasado ni a la ampliación de la vialidad para permitir los movimientos, sino que también, incluye el desplazamiento de la industria desde la ciudad central a su periferia y la generación de subcentros con dinámica social y laboral relativamente autónomas (más aún, los núcleos urbanos externos reciben flujos diarios de trabajadores provenientes de la gran ciudad). Así, las complejidades de la gestión en las áreas metropolitanas—cuya configuración revela la operación de las fuerzas de mercado y de procesos de asentamiento no regulados—se acrecentaron, siendo especialmente efectivo en aquellas zonas que carecen de instancias de gobierno metropolitano o de mecanismos de coordinación entre autoridades locales. Como ya se planteó, esta modalidad de expansión no ha significado una recuperación del dinamismo demográfico de antaño, el que ya es de hecho irreplicable por los bajos niveles de fecundidad y la sostenida caída del aporte migratorio¹⁴.

¹³ Cinco millones o más de habitantes en el 2000.

¹⁴ Más aún, algunas áreas metropolitanas todavía parecen no retomar su poder de atracción, tal como lo revela el hecho de que la Zona Metropolitana de la Ciudad de México perdió, en el quinquenio 1992-1997 unos 150 mil efectivos en su intercambio con las otras cuatro macrorregiones definidas en el país (CONAPO, 1999). En todo caso, la disminución por migración fue mucho más abultada en el período 1985-1990, lo que explica el aumento del ritmo de crecimiento de la Ciudad de México desde un 0.7% medio anual en los ochenta a un 1.5% medio anual entre 1990 y 1995.

III. La descentralización y su financiamiento

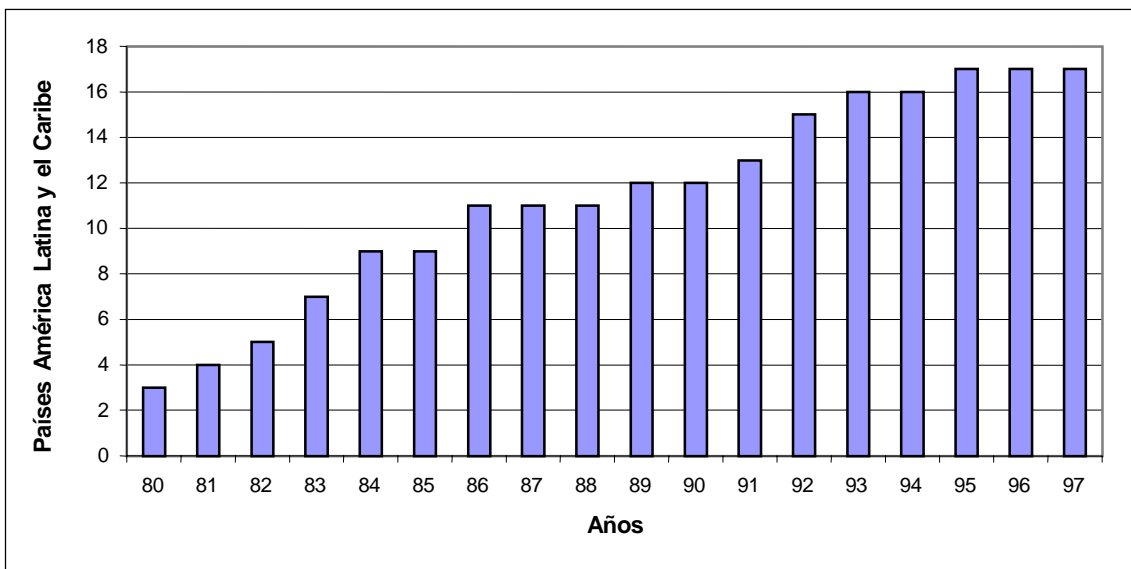
La creciente importancia adquirida por las reformas descentralizadoras desde mediados de los ochenta —expresadas tanto en normas legales como en cambios constitucionales— se tradujeron en cambios significativos de la estructura del sector público y, especialmente, del rol del Estado. La descentralización promovió un Estado más cercano a la comunidad y revalorizó los niveles territoriales de gobierno y administración como instancias de resolución de problemas y de generación de oportunidades para el desarrollo. Es decir, se avanzó en el cumplimiento del propósito de fortalecer los gobiernos y administraciones municipales y regionales para el ejercicio de sus funciones como gestores y proveedores de servicios básicos y ejecutores o asignadores del gasto público en el plano territorial (para lo cual se promovió una mayor responsabilidad política y fiscal en la gestión de su desarrollo).

En general, todos los procesos de descentralización se inscriben en el proceso más amplio de la reforma del Estado y no de la simple gestión pública. Esto exige modificaciones sustantivas de la administración y del gobierno, de la sociedad civil y de su mecanismo tradicional de articulación (los partidos políticos). Estas condiciones hacen difícil el avance y la evaluación de aquel proceso, que sólo adquiere sentido en el contexto más amplio de la matriz histórica de relaciones entre los componentes antes señalados.

La dimensión política de la descentralización en América Latina comenzó gran parte en los ochenta como una señal de democratización que se consolidó en los noventa mediante la elección directa de autoridades subnacionales, especialmente a escala municipal; el número de países latinoamericanos con elección directa de alcaldes pasó de 3 en 1980 a 17 en 1997 (Gráfico 4). A esto se suman los avances recientes en la elección directa de mandatarios de los niveles intermedios (departamentos, estados o provincias) en varios países de la región.

Asimismo, reconociendo que aún queda bastante por avanzar, se establecieron mecanismos para promover una mayor participación ciudadana en los asuntos locales por medio de cabildos, referéndum o consultas populares, que privilegian una gestión orientada a la rendición de cuentas, al control social y al ejercicio de una planificación que contribuya al fortalecimiento del capital social, de la confianza de los actores involucrados y de la construcción de gobernabilidad. Esto involucra un cambio en la cultura política, que asume diversas expresiones según la matriz política preexistente, según se trate de estados unitarios o estados federales, que conciben la descentralización como un proceso centrado en: la autonomía decisional y el acercamiento del aparato de gobierno y de administración a los ciudadanos, la modernización de la gestión, la búsqueda de cohesión social de la diversidad cultural dentro de la unidad nacional o una mezcla de todos ellos; estas expresiones presentan diferencias tanto en la escala subnacional privilegiada por el proceso (regional o estadual, provincial o local) como en la figura de la entidad territorial (un órgano de gobierno y administración que ejerce jurisdicción sobre un recorte territorial o la concepción del territorio como entidad descentralizada). Cabe mencionar que salvo en algunos países de régimen federal, la tendencia del proceso ha sido marcadamente municipalista con un reciente interés por los niveles intermedios, el replanteamiento de cuyos roles es una premisa básica para asegurar una visión más integral del desarrollo en el territorio y una adecuada articulación de las políticas nacionales.

Gráfico 4
DIMENSIÓN POLÍTICA: LA ELECCIÓN DIRECTA DE ALCALDES,
UN BUEN INDICADOR DEL AVANCE DEL PROCESO DESCENTRALISTA



Fuente: BID, 1997.

En algunos países el proceso descentralizador se encuentra aún en una etapa inicial de gestación, mientras que en otros ha avanzado con las distintas prioridades y enfrentando las dificultades propias de la transición a un modelo de gestión que ha generado nuevas formas de articulación entre el Estado y la sociedad dentro de las cuales la dimensión espacial asume una importancia fundamental.

Así, con el avance del proceso cobran mayor importancia: lo territorial y no exclusivamente lo sectorial en la prestación de servicios; una mayor responsabilidad financiera y de control social del gasto; procesos de formulación de políticas públicas y la adopción de decisiones con mayor autonomía y la concertación entre los distintos actores del ámbito territorial. En este sentido y aunque sean prácticas muy recientes, los gobiernos locales y regionales más dinámicos han venido adquiriendo cada vez mayor responsabilidad en el fomento económico del territorio y para ello, asumen un rol de facilitadores y promotores de alianzas con el sector privado para la gestión y consolidación de iniciativas que inciden en la competitividad de las empresas y dinamismo de la economía local.

Aunque el camino que resta por recorrer es bastante largo, el proceso de descentralización entraña una apuesta por un desarrollo a escala territorial que sea integral, más democrático y equitativo en aras de una mayor potenciación del desarrollo económico de las regiones y localidades, a fin de superar los sesgos de concentración en las grandes ciudades y sus regiones circundantes.

No obstante lo anterior, deben mencionarse algunas limitaciones del proceso descentralizador. La descentralización ha venido promoviendo un progresivo traspaso de responsabilidades a los municipios, incluyendo la oferta de servicios básicos (salud, educación, saneamiento ambiental, etc.) y, en algunos casos, de la inversión en infraestructura social y vial. Pese a ello, las enormes disparidades socioeconómicas y fiscales tanto a nivel territorial como al interior de las localidades ha dado lugar al fortalecimiento de los ingresos especialmente de los gobiernos y administraciones municipales en que residen los grupos de altos ingresos, en tanto que los municipios habitados mayormente por los segmentos pobres de la población enfrentan enormes dificultades para ofrecer los servicios elementales a su población¹⁵. Así, la educación y la salud (esenciales para la acumulación de capital humano) que ofrecen unos y otros municipios continúan difiriendo sustancialmente siendo esta problemática una tarea pendiente por resolver. En esta dirección, el establecimiento de instrumentos redistributivos como las transferencias y fondos de desarrollo territorial y social en buena parte de los países ha atenuado la situación descrita.

Sin duda, el financiamiento es una parte fundamental del proceso de descentralización, puesto que sus efectos serán escasos si los gobiernos locales y regionales no cuentan con los recursos que les permitan adelantar de manera responsable la gestión y provisión de bienes y servicios asumidos. A pesar de los avances y desarrollos en el plano normativo, la dimensión fiscal de la descentralización se encuentra, en general, en niveles relativamente bajos en el conjunto de países de la región.

Las experiencias descentralizadoras de la región tienden a utilizar preferentemente las transferencias intergubernamentales, que significan el traspaso de voluminosos recursos —especialmente en áreas sociales como la salud y la educación básica— para compensar a los territorios de menor desarrollo relativo, sin que exista, desafortunadamente, una clara asignación de competencias entre los distintos niveles de gobierno ni un adecuado sistema de

¹⁵ Estos municipios se ven sometidos a una presión demográfica adicional, tanto porque persisten en ellos niveles de crecimiento vegetativo de la población mayores como porque suelen ser receptores de las mudanzas de hogares pobres anteriormente asentados en sectores de ingresos altos y medios.

seguimiento y evaluación de dicho gasto. Esto explica los esfuerzos gubernamentales y las iniciativas legislativas tendientes a revisar los sistemas de transferencias con el propósito de avanzar en la dirección de una mayor eficiencia y, especialmente, equidad en el gasto social descentralizado. Las evidencias indican que la descentralización ha sido más acentuada por el lado de los gastos, dada la alta participación de las transferencias intergubernamentales, reforzando la importancia creciente de los gobiernos subnacionales como responsables directos de la inversión pública a nivel territorial, lo que en definitiva les permite ir adquiriendo una dimensión más significativa en una estrategia de desarrollo.

Sin embargo, por el lado de los ingresos de recursos propios, el esfuerzo fiscal propio y la modernización tributaria subnacional avanzan lentamente lo que en su conjunto genera una economía política no muy favorable a un sano y sostenible proceso de descentralización cuyas premisas básicas son una mayor autonomía y responsabilidad fiscal por parte de los localidades.

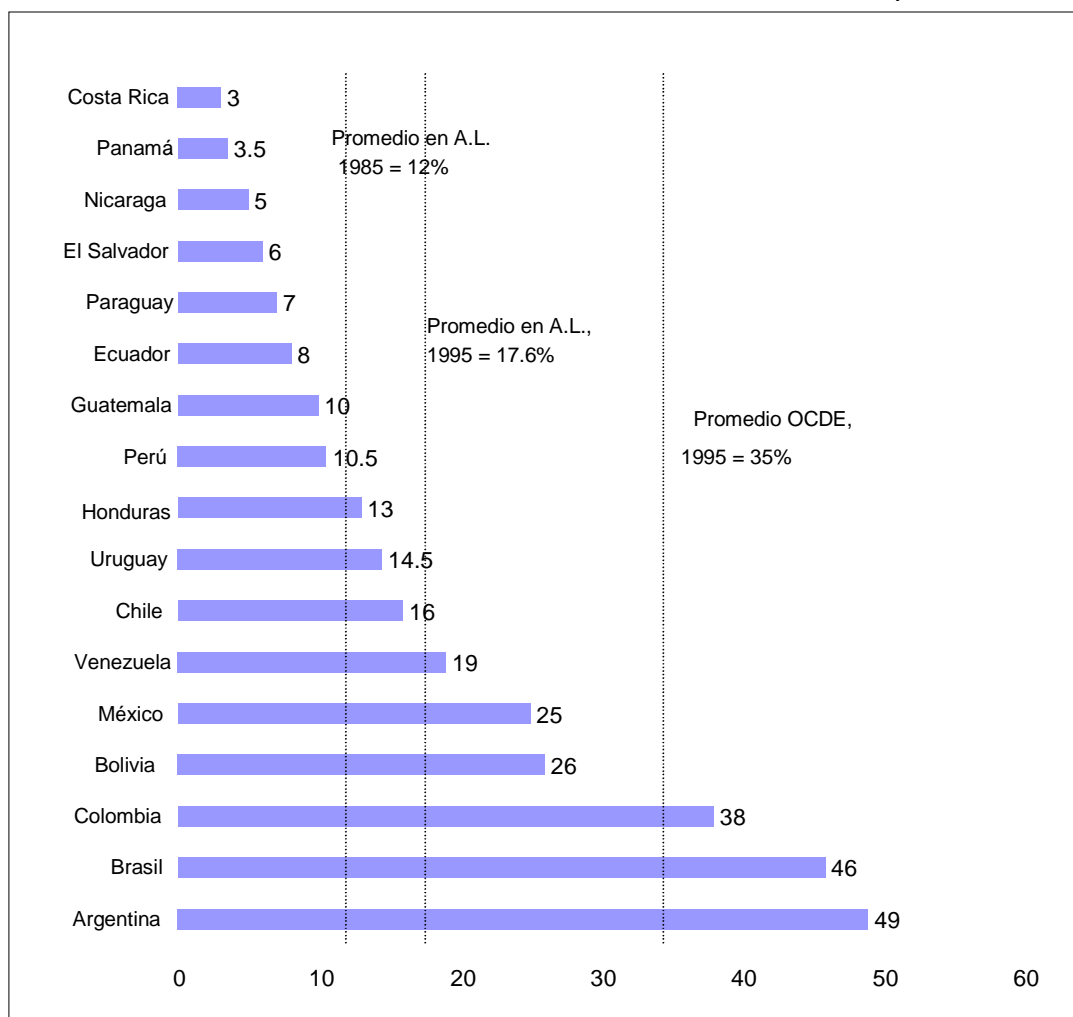
Como se observa, en el Gráfico 5, los porcentajes de gasto público realizado por los niveles subnacionales en buena parte de los países de la región representan, para 1995, un promedio del 17.4%. Esta aproximación simple al grado de descentralización no refleja las grandes diferencias que existen entre los diversos países. Es así como un grupo de países (Argentina, Brasil y Colombia) tiene indicadores por encima del promedio de los países de la OCDE (35%); un segundo grupo de países (Bolivia, México y Venezuela) están moderadamente por encima del promedio latinoamericano; un tercer grupo presenta una proporción de gasto territorial por debajo del promedio de la Región y por encima del 10% (casos como Perú y Chile, entre otros); finalmente, un grupo de países con muy baja participación de gasto territorial (por debajo del 10%) donde están países como Paraguay y mayoría de los países del istmo centroamericano y del Caribe.

No obstante, por efecto de las reformas descentralistas que se vienen llevando a cabo en algunos países latinoamericanos en los últimos años, es previsible que en la actualidad este promedio de la Región esté en el orden del 20% lo que representa un aumento significativo respecto al de mediados de la década anterior (aproximadamente 11.2%) pero todavía sustancialmente por debajo del nivel promedio que tienen los países de la OCDE.

Respecto de los ingresos, el panorama es similar. Esta situación, aunada a una redistribución fuertemente asimétrica de las responsabilidades de gasto e ingreso entre los niveles de gobierno, ha impedido una adecuada corresponsabilidad fiscal del proceso de descentralización.

Se observa, por el contrario, que como en los municipios de la región existe un uso y administración reducido de la tributación local, los grados de autonomía fiscal y de responsabilidad de los gobiernos y administraciones locales frente a sus comunidades son menores que los supuestos en los proyectos de descentralización; este hecho se refleja, además, en la fragilidad de las finanzas locales. Estas restricciones se vinculan con la dificultad para asignar mayores y mejores bases imponibles a escala territorial y con la existencia de un marco legal bastante restrictivo, que deja un escaso margen de actuación a los distintos niveles de gobierno. El fortalecimiento fiscal a escala territorial es, sin duda, uno de los principales retos que tienen los países de la región en el camino de darle una mayor sostenibilidad al proceso de descentralización. El uso del crédito a escala territorial si bien ha ampliado las posibilidades de financiamiento de la inversión pública a la vez ha incorporado un mayor riesgo en la estructura de las finanzas territoriales, haciendo necesario un claro marco regulatorio y de acceso a las fuente crediticias para reducir sus eventuales efectos negativos sobre la estabilidad macroeconómica.

Gráfico 5
IMPORTANCIA DEL GASTO TERRITORIAL
EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, (PORCENTAJES)



Fuente: Proyecto CEPAL/GTZ, 1997 y BID, 1997.

Otro aspecto que cabe destacar es la relativamente escasa y desigual capacidad administrativa y técnica de las municipalidades, e incluso de las mismas regiones, para promover una adecuada y eficaz gestión descentralizada. Las evidencias disponibles corroboran tanto la necesidad de fortalecer las instituciones y los recursos humanos exigidos por la descentralización como la conveniencia de establecer sistemas de seguimiento y evaluación de dicho proceso.

Como respuesta a las dificultades mencionadas, los países de la región introdujeron diversas innovaciones y mejores prácticas en las distintas áreas críticas de la gestión descentralizada¹⁶; entre estos cambios pueden mencionarse: rediseño de las transferencias, modernización de la tributación territorial y acceso a nuevas fuentes de recursos, gestión descentralizada de servicios sociales, esquemas de mayor participación ciudadana y de control social del gasto y alianzas entre los sectores público y privado (recuadro 1). La difusión y el aprendizaje de estas innovaciones pueden contribuir a la profundización y un avance más decidido de la descentralización en América Latina.

¹⁶ Un mayor detalle de estos aspectos se encuentra en CEPAL (1997) Descentralización Fiscal en América Latina. Nuevos Desafíos y Agenda de Trabajo.

**AVANCES E INNOVACIONES DE DESCENTRALIZACIÓN:
ALGUNOS CASOS EXITOSOS**

Los países de la Región vienen adoptando distintas prácticas para enfrentar las dificultades de la transición hacia una gestión más descentralizada y comprenden, entre otras áreas, las siguientes:

- ♦ **Fortalecimiento de la tributación territorial: El caso del Impuesto Inmobiliario.** De la experiencia de ciudades como Santafé de Bogotá (Colombia), La Paz (Bolivia) y Quito (Ecuador) se observa que existen opciones interesantes como la adopción del autoavalúo como base imponible de dicho tributo, complementado con una mayor autonomía local, una administración tributaria eficiente y una mayor transparencia en la aplicación final de los ingresos recaudados.
- ♦ **Rediseño de las transferencias.** En algunos países de la Región se vienen dando esfuerzos de revisión de estos sistemas tendientes a incorporar criterios que tienen en cuenta aspectos como la distribución del ingreso y pobreza a nivel territorial, el esfuerzo fiscal local, la eficacia administrativa y los costos en los servicios. Este es uno de los aspectos de mayor relevancia en la agenda gubernamental de los próximos años.
- ♦ **Nuevas fuentes de financiamiento y mayor vinculación del sector privado.** La creciente utilización de las contribuciones de mejoras en algunas ciudades grandes y medianas de Argentina, Colombia, Ecuador, México y Perú, entre otras, viene alentando una mayor responsabilidad fiscal de la comunidad al reforzar la vinculación entre las inversiones públicas locales y sus respectivos costos y potenciales beneficiarios. Asimismo, se viene propiciando la movilización de capitales privados para el financiamiento de obras de claro impacto territorial, a través de instrumentos como los contratos de concesiones, donde la legislación vigente abre posibilidades para su aprovechamiento en los distintos niveles de gobierno.
- ♦ **Control y regulación del endeudamiento territorial.** A pesar de las restricciones existentes en el acceso subnacional a los mercados de capitales, la emisión local de bonos empieza a despertar interés, especialmente en ciudades medianas y en áreas metropolitanas de la Región. De igual manera y dada la controversia que genera el endeudamiento se viene adelantando un manejo más responsable del mismo con miras a minimizar sus posibles efectos macroeconómicos. Quizás el caso más sobresaliente de avance en el tema es la reciente ley de endeudamiento subnacional en Colombia que regula el acceso al crédito a partir de un sistema de semáforos que funciona de acuerdo con criterios de solvencia de las respectivas entidades territoriales.
- ♦ **Participación y control social del gasto.** En el plano presupuestario local, cabe mencionar los ejemplos exitosos de participación ciudadana en varias ciudades de Brasil, especialmente el caso de Porto Alegre y de algunas localidades de Argentina, Chile y Colombia, en las que se ha realizado la transparencia y la responsabilidad política de las comunidades y las autoridades en la priorización de inversiones y la ejecución y seguimiento del gasto público descentralizado.
- ♦ **Gestión descentralizada de servicios sociales.** En relación con la prestación de servicios sociales de educación y salud, se observan algunas experiencias exitosas como los esquemas mixtos de cooperación público-privado, así como el fortalecimiento del asociativismo municipal, nuevas prácticas de fiscalización y participación de la comunidad, todas ellas tendientes a mejorar la calidad del servicio ofrecido localmente y a reducir los costos para las respectivas localidades.
- ♦ **Promoción al desarrollo económico local: Alianzas entre los sectores público y privado.** Entre los casos a destacar en esta materia se encuentra el esfuerzo aunado entre el sector público y privado a nivel local para la creación de centros de formación empresarial, apoyo a innovaciones tecnológicas, y una promoción de las potencialidades económicas de los niveles territoriales, en particular en países como Argentina, Brasil y Colombia, entre otros.

IV. El territorio como objeto de intervención

Históricamente, el territorio de los países latinoamericanos y del Caribe se caracteriza por una marcada concentración en las ciudades metropolitanas, por la existencia de "regiones marginales" producto de la lógica de funcionamiento territorial de la economía nacional y por las llamadas "regiones con sectores económicos en declinio" (carbón, estaño, petróleo, industria textil, café etc.). Hasta 1970, estos últimos casos se manifiestan en el Nordeste brasileño, la región Caribe de Colombia, el secano costero y el sur de Chile, el Noroeste argentino, los departamentos de Oruro, Potosí, El Beni y Pando en Bolivia, los territorios amazónicos de Brasil, Colombia y Perú, la sierra peruana y otros. Las "regiones marginales" presentaban una desintegración física, económica, social y política del resto del territorio nacional que se expresaba en carencias generalizadas en infraestructura de transporte y comunicaciones, bajos ritmos o falta de crecimiento económico, serios problemas de propiedad y tenencia de la tierra, inadecuadas técnicas de uso y manejo de los recursos naturales, insuficientes sistemas de acopio y comercialización y serias carencias desde el punto de vista de los indicadores sociales de su población campesina, de colonos o de etnias originarias. Por su parte, las "regiones en declinio" presentaban agotamiento u obsolescencia de su base económica, migraciones poblacionales y capital físico inadecuado a la lógica de reconversión productiva que los modelos de industrialización sustitutiva de importaciones conllevaban. Este tipo de regiones recibieron una considerable atención de parte del sector público en prácticamente todos los países de América Latina y El Caribe, siendo el caso más destacado la Superintendência do

Desenvolvimiento do Nordeste (SUDENE) y las corporaciones de desarrollo regional surgidas a semejanza de la Tennessee Valley Authority (TVA) en los Estados Unidos en el marco de las políticas impulsadas por el Presidente Roosevelt.¹⁷

En los intentos por explicar este tipo de desigualdades regionales se hacía referencia a la lógica de reproducción del capital privado que buscó maximizar la rentabilidad —lo que se logra en los territorios con vigorosos procesos de crecimiento económico— y a la forma de asignación de recursos del sector público que buscó minimizar los costos de oportunidad del capital, lo que se logra en regiones que no son ni marginales ni en declinio, sino en regiones que ya poseen condiciones para un rápido despegue. En un círculo vicioso, concentración de población y de actividades en las regiones metropolitanas y existencia de territorios marginales o en declinio, configuraban así la geografía de los países latinoamericanos que, en una interpretación muy generalizada, se hacía para todos los países, con excepción de los de pequeño tamaño geográfico. Las proyecciones señalaban que las concentraciones metropolitanas como Sao Paulo y, principalmente, ciudad de México alcanzarían tamaños poblacionales y concentración de actividades económicas que colapsarían el funcionamiento de las metrópolis e impedirían asignar recursos hacia otros territorios.

A. Las políticas para la desconcentración territorial

Las políticas regionales y los instrumentos que buscaban la desconcentración territorial vía la creación de polos de desarrollo, programas de desarrollo rural integrado, parques industriales, estímulos a la industrialización regional y otros en las regiones seleccionadas —no metropolitanas ni marginales o con sectores económicos en declinio— produjeron, en el mejor de los casos, modestos resultados. Ello, porque en su diseño y ejecución no se consideraron suficientemente los encadenamientos sectoriales vía relaciones de insumo producto ni mucho menos los encadenamientos territoriales vía el sistema urbano regional. Incluso, en muchos casos “exitosos” esta política regional castigó a los grupos de más bajos ingresos de las “regiones ricas” y benefició a los pertenecientes a los deciles superiores de ingreso de las regiones pobres. Se constata así que, hasta 1970, prevalece un ordenamiento del territorio funcional a la modalidad de crecimiento económico.

En la década de los ochenta cuando en América Latina cobran un mayor protagonismo los estilos de desarrollo que utilizan la economía de mercado, subyace la idea de que en el mediano y largo plazo debería haber un igualamiento entre las rentas territoriales per cápita, dado que con libre movilidad de factores en el territorio, las desigualdades regionales serían meramente friccionales. Adicionalmente, se argumentaba que los procesos de apertura externa que comienzan a perfilarse relativizarían la importancia de los costos de transporte internos y con ello se favorecería la integración de territorios que habían quedado al margen de los procesos de industrialización sustitutiva. En este contexto —más como reemplazo que como complemento de las políticas regionales y urbanas— se diseñan sistemas de inversión pública que canalizan recursos hacia proyectos sociales o de infraestructura social que se financian vía fondos de desarrollo territorial, social o una combinación de ellos.

¹⁷ Una revisión de esta influencia se encuentra en de Mattos Carlos. Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional. ILPES. Programa de Capacitación, Documento CPRD D/88, reproducido también en Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Políticas N° 10. Desarrollo Regional: Nuevos desafíos CEPAL/ICI, Madrid 1986

B. Las desigualdades territoriales en los noventa

La evidencia empírica sobre concentración metropolitana y desigualdades regionales en el período comprendido entre mediados de los setenta e inicios de los noventa parece confirmar, en una primera lectura, la hipótesis de la convergencia. Las concentraciones metropolitanas no alcanzaron los tamaños proyectados y, como antes se mencionara, comenzaron a delinearse polígonos ampliados en torno a éstas, además del surgimiento de ciudades intermedias en apoyo al auge exportador. No obstante, un análisis más detallado revela que ello ocurre, en primer lugar, por la pérdida de dinamismo de las concentraciones metropolitanas ya que en las etapas de recesión¹⁸, éstas disminuyen a una tasa mayor que la del promedio nacional (y viceversa: crecen más que el promedio de la economía nacional en las épocas de bonanza) y, secundariamente, por la puesta en valor de algunos territorios que por la vía de producir commodities se insertan exitosamente en los procesos de globalización mundial.

En la década de los noventa, cuando las economías de mercado se enfrentan en forma generalizada a los procesos de apertura externa, las concentraciones metropolitanas recuperan sus ritmos de crecimiento económico, en buena medida, gracias a los servicios avanzados a la producción que proporcionan a los territorios interiores globalizados, y por la reorganización de su propia actividad productiva. Estas concentraciones metropolitanas coexisten con estos territorios interiores globalizados merced a la ampliación de su base económica de exportación centrada en recursos naturales, con los territorios fronterizos dinamizados por los procesos de integración comercial —en el contexto más amplio de una gran afluencia de inversión extranjera— y con territorios marginales o excluidos de los mercados internacionales o incluso nacionales.

Ello genera un aumento de la heterogeneidad estructural territorial, produciéndose una "archipieligización" de los territorios nacionales que obliga a una relectura de las desigualdades regionales, ya que las antiguas regiones, delimitadas por criterios de homogeneidad, hoy albergan en su territorio "zonas ganadoras" y "zonas perdedoras". Así, si bien en general, existe una tendencia a la convergencia de las desigualdades de estas unidades político-administrativas, se oculta las diferencias entre unas y otras en su interior. En síntesis, las diferencias interregionales son hoy superadas por las diferencias intra-regionales. Este es una realidad bastante generalizada en los países de América Latina y El Caribe, ya que antiguas regiones "ganadoras" contienen territorios "perdedores", situación típica de las regiones metropolitanas y antiguas regiones "perdedoras" como el Nordeste del Brasil exhiben hoy casos como el del Estado de Ceará.

Las "regiones perdedoras", como actualmente se denomina a aquellos territorios no globalizados o insertos a lo menos en la economía local se caracterizan así, no sólo por su carácter de regiones "marginales" o con "sectores económicos en declinio" sino, principalmente, por sus condiciones para la competitividad internacional. Puesto que muchos de los factores que condicionan la competitividad están "localizados", es decir, no son trasladables de un lugar a otro (infraestructuras, economías de aglomeración etc.), son poco móviles (población, conocimientos etc.) o tienden a permanecer en un área determinada (servicios avanzados a la producción), se posibilitan rendimientos del capital crecientes en las economías con buenas dotaciones de los factores que generan externalidades positivas, cuestión que ocurre en las concentraciones metropolitanas. Del mismo modo, la moderada reducción de las barreras a los intercambios comerciales a escala internacional, permite la mantención de las ventajas que derivan de la concentración de la demanda, debiendo mencionarse, además, que la complementación de las economías nacionales en los acuerdos de integración está induciendo actividades en zonas de frontera y reforzando un proceso de inserción de los territorios dinámicos y excluyendo, por tanto, a otros.

¹⁸ Recuérdese al respecto, que la década de los ochenta se la denominó como la década perdida para América Latina por sus bajas tasa de crecimiento del PIB.

En este contexto, desde la perspectiva de los procesos de crecimiento y decrecimiento urbano, tres son los fenómenos relevantes en los países de América Latina y El Caribe. En primer lugar, se consolidan centros “intermedios” que habían crecido rápidamente gracias al aumento del valor de los productos de exportación como Río Negro y Neuquén en Argentina; la ciudad de Zamora en Michoacán, México; las zonas internas de Jamaica sobre la base de un aumento de la producción de bauxita; las nuevas ciudades “puertos” de Chile; y debido a sus conexiones directas con la red del turismo internacional, Cuatlua en México y Bariloche en Argentina. En segundo lugar, sobre la base de una reorganización industrial, los servicios avanzados a la producción y el desarrollo del turismo se han fortalecido y concentrado en las metrópolis y ciudades capitales. Estas grandes ciudades se articulan débilmente con el entorno regional inmediato y la presencia en ellas de grandes conglomerados dificulta su vinculación con las producciones regionales e incluso, en muchos casos, nacionales. En los últimos años, se han verificado relaciones y articulaciones de algunas de estas ciudades directamente con centros regionales y mundiales, siendo los casos más conocidos, los de Córdoba y Rosario en Argentina. La consolidación de “ciudades globales” constituye, en tercer lugar, otra característica central del proceso urbano en la región. El papel de estas ciudades en el flujo de capital financiero, unido a la presencia en ellos de capital conocimiento y recursos humanos calificados, ha fortalecido su papel como centros de negocios de América Latina, siendo las principales Sao Paulo, Buenos Aires y Ciudad de México.

En síntesis, el argumento de la vieja “dependencia” cede espacio a uno nuevo que recoge las desventajas de la “desvinculación” con los circuitos de la economía global. Las ciudades que carecen de los nuevos y avanzados servicios productivos y comerciales están destinadas a la desvinculación con la red de conexiones que constituye el sistema económico global. Los vastos territorios de ciudades y pueblos que no están conectados a mercados y localidades de países desarrollados están destinados a quedarse fuera de la dinámica de crecimiento internacional.

El caso más interesante, a este respecto, es el uruguayo, en el que se dan simultáneamente procesos de reconversión productiva y económica, fragmentación territorial en diversas áreas (estancamiento de departamentos tales como Lavalleja, Florida, Durazno, Flores y Tacuarembó y crecimiento de otros como Maldonado y Canelones), expansión agroindustrial y concentración de recursos en grandes empresas, progresiva urbanización, metropolización y desruralización, e inserción en el MERCOSUR, a través de grandes proyectos como el Puente Colonia-Buenos Aires que, a su vez, se vincula con la realización de otra gran obra internacional, como es el Corredor vial San Pablo-Buenos Aires (Veiga, 1998), además del caso mexicano y paraguayo.

C. La revalorización de la planificación y la gestión territorial

La constatación de estas consecuencias llevó, durante el decenio de los noventa, a revalorizar el papel de las políticas públicas, de la planificación territorial y de la gestión (tanto a escala regional como local). Asimismo, se tomó conciencia sobre la importancia de promover acuerdos entre los diversos actores sociales y la necesidad de fundamentar las decisiones y la asignación de recursos públicos en conocimientos e información actualizados.¹⁹

En lo que atañe a políticas propiamente urbanas, en varias ciudades de la región se comenzó a tomar conciencia de los costos de la modalidad predominante de expansión horizontal que resulta de

¹⁹ En lo que atañe a la utilización de insumos de información y conocimiento para fundamentar decisiones, un ejemplo notable fue el efectivo aprovechamiento de las bases de datos de los censos de la ronda de 1990, sobre todo en aquellos países que las distribuyeron entre los organismos del sector público, los gobiernos locales y los actores no gubernamentales (privados, académicos, comunitarios, etc). Este aprovechamiento se logró tanto a raíz de una visión más aperturista y pragmática de los gobiernos nacionales en materia de difusión de información como del uso de recursos tecnológicos para el procesamiento y análisis de los datos (destacando el paquete REDATAM que facilita el manejo de enormes volúmenes de información de manera desagregada geográficamente).

construir vivienda sin una preocupación concomitante por “hacer ciudad”. Una de las intervenciones territoriales en tal sentido, fue la recuperación urbana y habitacional de los centros de las ciudades que, por diversas razones, experimentaban altos índices de emigración neta. Además de usar una infraestructura aparentemente subutilizada, estas iniciativas establecieron un contrapunto a la tendencia de crecimiento hacia áreas periféricas derivada de la libre operación del mercado en el ámbito inmobiliario y, en algunos países, las evidencias indican que se logró revertir la tendencia expulsora de población de las zonas centrales. Los esquemas de incentivos contemplados en estos programas atrajeron, de manera interactiva, una demanda habitacional de amplio espectro e inversiones privadas para la construcción y el establecimiento de los servicios residenciales.

No obstante los signos alentadores de estos cambios, todavía quedan numerosos vacíos de intervención en materia de localización de la población en el territorio. Si bien no caben medidas coercitivas ni un regreso a las políticas voluntaristas de antes de los años ochenta, la mayor parte de los países de la región carece de una imagen objetivo a largo plazo sobre el uso y ocupación del territorio de manera de lograr un ordenamiento territorial acorde con sus propósitos de desarrollo. Análogamente, todavía es incipiente la evaluación de los efectos espaciales y demográficos de las políticas que ejercen impactos territoriales. La política de vivienda es uno de los más claros, pues se tiende a considerar como primera (y casi exclusiva) prioridad la cantidad de unidades habitacionales, sin que se preste suficiente atención a la calidad de las mismas y a los espacios en que se les edifica; de esta práctica se desprende que la construcción de las viviendas se disocia de la tarea de “hacer ciudad”. Finalmente, aún se observa que numerosas externalidades no son asumidas por los agentes privados, lo que tiende a hacer rentables algunos usos del territorio que son poco sustentables.

En la década de los noventa, también se abrieron nuevas perspectivas para la planificación territorial, no estando suficientemente claras las modalidades de planificación y la institucionalidad pertinente que sean más apropiadas para responder a las exigencias del escenario de la globalización y de la descentralización. Entre los indicios de cambio cabe destacar que en algunos países se rescató el valor de la intervención pública selectiva para promover sistemas urbanos mejor articulados, fortalecer la gestión local, reducir la dispersión rural y hacer más competitivas, ordenadas y gratas las ciudades (incluyendo a las metrópolis). Especial mención a este respecto, merece el fomento productivo, las políticas de competitividad, el desarrollo económico local y los sistemas de innovación que atienden no sólo a la lógica sectorial sino a la territorial.

Los progresos conseguidos no ocultan el hecho que todavía falta definir una óptica del análisis territorial que permita superar los sesgos del “espacialismo” - que reduce el ordenamiento territorial a la utilización de artefactos (infraestructuras, parques industriales, nuevas divisiones político administrativas y otros) y hace abstracción de la lógica de funcionamiento social - y el supuesto de que la dimensión espacial de la planificación se limita a la expresión cartográfica de las interacciones de los actores sociales. Para articular una estructura territorial congruente con un genuino proceso de transformación productiva con equidad —que garantice la democracia y la sustentabilidad social y ambiental—, se requiere que las políticas pertinentes tengan un carácter integrado y multidimensional. En este sentido, la planificación territorial debe entenderse como una suerte de matriz, cuyos vectores representan campos específicos de intervención. Entre tales vectores se encuentran: una política de ordenamiento territorial, una política de descentralización, una política de fomento al crecimiento y desarrollo socioeconómico de las unidades espaciales y una política de consistencia nacional para que la descentralización territorial de los proyectos políticos de desarrollo nacional se ajuste a una solución de coherencia y no derive en un patrón desordenado que entrañe el riesgo de una recentralización.

Finalmente, la planificación territorial debe ser capaz de generar un ambiente proclive a la negociación entre los diferentes actores involucrados y que estimule la búsqueda de consenso en torno a

un proyecto político territorial más apropiado a adaptarse a la complejidad inherente de la sociedad contemporánea que los antiguos conceptos más bien rígidos e imperativos de “plan” y “estrategia”.

La reducción del ámbito de acción de los gobiernos nacionales —en virtud del cambio del papel del Estado y de la globalización— y las mayores responsabilidades que la descentralización asignó a los gobiernos y administraciones subnacionales exigieron una nueva concepción del espacio. Más que como una entidad agregada y homogénea - cuya única función es la de servir de escenario para la aglomeración, la distribución y la interacción de la población y de sus actividades -, el espacio comenzó a ser entendido como un territorio heterogéneo, cuya diversidad es determinada por sus contenidos económicos, ambientales y socioculturales, en torno a los cuales se movilizan distintos actores - en un juego de consensos y conflicto- en pos de un proyecto común de desarrollo. De manera concomitante, la ciudad es vista no ya como una mera concentración de habitantes y actividades productivas sino, principalmente, como un punto de intercambio entre el poder político y la sociedad civil que representa un vehículo potencial de integración cultural e identidad colectiva. Estas nuevas concepciones establecen condiciones favorables para que los municipios (o las asociaciones de gobiernos locales) operen como núcleos articuladores de una planificación y gestión negociada entre agentes públicos y privados, que propicie un proyecto de ciudad (y de región) y una política urbana (y regional) coherente.

En el marco de la globalización, las ciudades adquieren una importancia económica fundamental, ya que desempeñan funciones vertebradoras del intercambio de bienes y servicios a escala regional y mundial. En este contexto, los objetivos de la gestión urbana se orientan al incremento de la productividad, lo que significa “aumentar al máximo las economías de concentración y sus externalidades positivas, y al mismo tiempo, minimizar las deseconomías y las externalidades negativas” (*Banco Mundial*, 1991). Desde el ámbito de los gobiernos y administraciones subnacionales, la acción mancomunada de los agentes públicos y privados trasciende el plano de la provisión de “plataformas” de infraestructura y servicios convirtiéndose en una instancia definitoria de criterios de regulación en rubros como el transporte, el uso de suelo y la protección del ambiente urbano. Así, durante la década de 1990 se hizo manifiesta la pertinencia de políticas urbanas dirigidas a enfrentar los problemas vinculados con las desigualdades sociales, la persistencia de la pobreza y los patrones no sostenibles de producción, distribución y consumo. En suma, la sustentabilidad del desarrollo urbano —entendida en sentido lato— se transformó en el reto fundamental de la gestión, interpretada como un ejercicio democrático que, amén de sus componentes técnicos, contempla una decidida participación comunitaria.

El renovado interés de los gobiernos de la región por promover una reestructuración deliberada del territorio —para adecuarlo a los requerimientos de un proceso de desarrollo sostenido y sustentable— y por impulsar programas de descentralización —que contribuyan a reformar la administración del Estado y a elevar los niveles de competitividad y equidad en un sistema económico globalizado—, impone el desafío de encontrar una apropiada combinación de planificación y gestión que sea capaz de atender los requerimientos de factores endógenos y exógenos. Este desafío se hace particularmente importante debido a que muchas de las teorías “regionales y urbanas”, formuladas en los años sesenta y setenta, han perdido vigencia. En ausencia de un marco de referencia capaz de interpretar en toda su profundidad las complejas fuerzas en operación, existe el riesgo de que las políticas territoriales se conviertan en meras respuestas atomizadas y de carácter más bien coyuntural. De allí que sea imperioso continuar realizando esfuerzos rigurosos y sostenidos en materia de construcción teórica, que permitan comprender mejor el papel que cabe al territorio dentro del contexto contemporáneo. Asimismo, es necesario establecer vínculos más estrechos entre las orientaciones funcionales y espaciales de los proyectos de descentralización, algunas de las cuales quedaron sólo implícitas en los diseños pertinentes.

D. Los nuevos desafíos de la planificación y la gestión territorial

De modo complementario, en todos los países de la región —con independencia de su tamaño geográfico y de la condición unitaria o federal del Estado— se requiere incorporar, de manera claramente intencionada, las dimensiones e implicaciones territoriales en la política pública. Dado que el territorio no sólo tiene la calidad de soporte físico y receptor de los efectos de la actividad humana, sino también la de entidad que sirve de base a la articulación de los diversos actores sociales y agentes institucionales, aquella incorporación exige la instrumentación de modelos de concertación para la adopción de decisiones a escala nacional, subnacional (regional y local) e internacional. Algunas iniciativas puestas en práctica en años recientes parecen apuntar en tal dirección; así, por ejemplo, la organización de corredores regionales de desarrollo (incluidos los de tipo biorregional) y la ejecución de megaproyectos energéticos, de infraestructura y comunicaciones —que constituyen “plataformas” para la operación del sistema económico— ejemplifican modalidades de planificación y gestión compartidas entre países y, en algunos casos, entre unidades subnacionales de diferentes países. Por cierto, la extensión de estos ejemplos exige un examen de las experiencias tanto respecto de sus efectos potencialmente favorecedores de la economía como en lo que atañe a sus repercusiones sociales, culturales y ambientales.

Otro de los desafíos lo constituye la necesidad de integrar criterios de sostenibilidad en la planificación económica y social de los espacios nacionales y regionales. Esto implica reconocer y, por lo tanto, evaluar la dotación de recursos naturales y de servicios ambientales como un elemento fundamental en la consideración del espacio que se traduzca en una valoración cuantitativa y cualitativa de la base física y biológica del desarrollo económico y social. La articulación sistemática de variables ambientales con variables económicas y sociales permite construir diferentes escenarios de ordenamiento territorial que reflejen los verdaderos costos y beneficios socioeconómicos respecto a usos alternativos del capital natural (suelo y recursos naturales) y de tecnologías, por ejemplo.

La necesidad de asegurar un futuro sostenible y viable aparece desde ángulos distintos como una tarea que requiere alta prioridad en la década del 2000. Algunas de las facetas de este desafío son el diseño y la aplicación integrada de instrumentos de planificación tales como el ordenamiento ecológico del territorio - que permite el análisis geo-referenciado del territorio a nivel regional - y la evaluación de impacto ambiental, que detecta los costos y beneficios de proyectos individuales. O bien, a partir del diseño de instrumentos económicos y mecanismos de mercado que complementen la desgastada normativa ambiental de comando y control, tal como es el caso de las tasas y tarifas que incorporan a los costos privados, los costos de la contaminación ambiental o de la conservación y restauración de recursos naturales de valor patrimonial. El uso sistemático de estos instrumentos en la formulación de políticas, programas y proyectos que considere de manera anticipada los impactos sobre el territorio y los costos de determinadas políticas, programas y proyectos, reducirá la posibilidad de que, por esta vía, se configuren "zonas perdedoras". Todo ello, requerirá como alta prioridad contar con cuentas regionales y patrimoniales que son una carencia generalizada en la región.

E. Los desafíos de la descentralización

En cuanto atañe a la descentralización, el reto más importante que enfrentan los países de la región es el fortalecimiento de la democracia y el afianzamiento de la gobernabilidad; entre otros aspectos, este reto implica que las autoridades locales deben ser genuinamente representativas de sus comunidades de base, mediante su elección a través de sufragio popular. Asimismo, es

necesario profundizar los alcances de una cultura “descentralista” y participativa con el propósito de garantizar un sólido compromiso de la sociedad civil y sus actores con un esquema de gestión pública enraizado en las decisiones y prioridades locales. Desde el ámbito fiscal y financiero, la descentralización debe promover un diseño apropiado de las transferencias intergubernamentales que, contando con un alto grado de transparencia, incentive una mayor equidad regional y una mejor gestión pública, basada en resultados y metas susceptibles de seguimiento y evaluación permanentes. En materia impositiva, la búsqueda de una mayor correspondencia fiscal y suficiencia financiera de los niveles territoriales, que promueva el esfuerzo fiscal local y una mayor responsabilidad política frente a las comunidades, constituye una premisa básica de todo proceso de descentralización fiscal sano. Además, con el objeto de reducir los riesgos macroeconómicos y los que pueden afectar el funcionamiento de la estructura financiera local, es deseable una adecuada regulación y un ordenado manejo del endeudamiento territorial.

F. La urbanización como oportunidad para el desarrollo

Desde otro ángulo, en las últimas dos décadas la urbanización dejó de percibirse como un resultado negativo del desarrollo y comenzó a entenderse que representa una oportunidad para el mejoramiento de las condiciones de vida. Sin embargo, para que esta percepción pueda materializarse, es necesario concebir y poner en práctica un modo de gestión imbuido por una visión estratégica de desarrollo urbano, que propicie una adecuada combinación entre la funcionalidad económica y la calidad de vida de la población.

Esta nueva visión de la urbanización también deberá considerar con prioridad la marcada segmentación socioeconómica que afecta a las grandes ciudades de la región y que tiene efectos para los individuos, las mismas urbes y las sociedades nacionales. Sin embargo, el mayor desafío estriba en la combinación de este esfuerzo con otros que procuren reducir las distancias sociales entre los diversos grupos de la población, pues la mera proximidad física entre los estratos socioeconómicos es insuficiente para asegurar su comunicación y fortalecer la cohesión social.

Otro asunto que reclama urgente atención es el relativo al acceso y uso del suelo. En un contexto de habilitación masiva de tierra para fines urbanos y agrícolas, la desigual distribución de este recurso deviene en un factor que propicia la generación o la reproducción de las iniquidades socioeconómicas. Tanto en el caso de los campesinos sin tierra como en el de los pobres de las ciudades —que suelen localizarse en zonas más vulnerables a las catástrofes ambientales y más expuestas a riesgos sanitarios— se advierte la necesidad de políticas que conciban la tierra no sólo como un producto transable en el mercado, sino también como un recurso estratégico para el desarrollo social.

Los desafíos enunciados, de por sí complejos, se suman al enfrentamiento de los problemas que se presentan en los territorios afectados tanto por formas de violencia étnica y sociopolítica como por la reivindicación de algún grado de autonomía respecto del Estado nacional. Sólo una adecuada combinación de voluntad política y claros lineamientos estratégicos en los niveles nacional, regional y local —lo que exige una rigurosa delimitación de competencias institucionales y la utilización de técnicas e instrumentos innovadores— posibilitará una concertación de las partes en conflicto.

Bibliografía

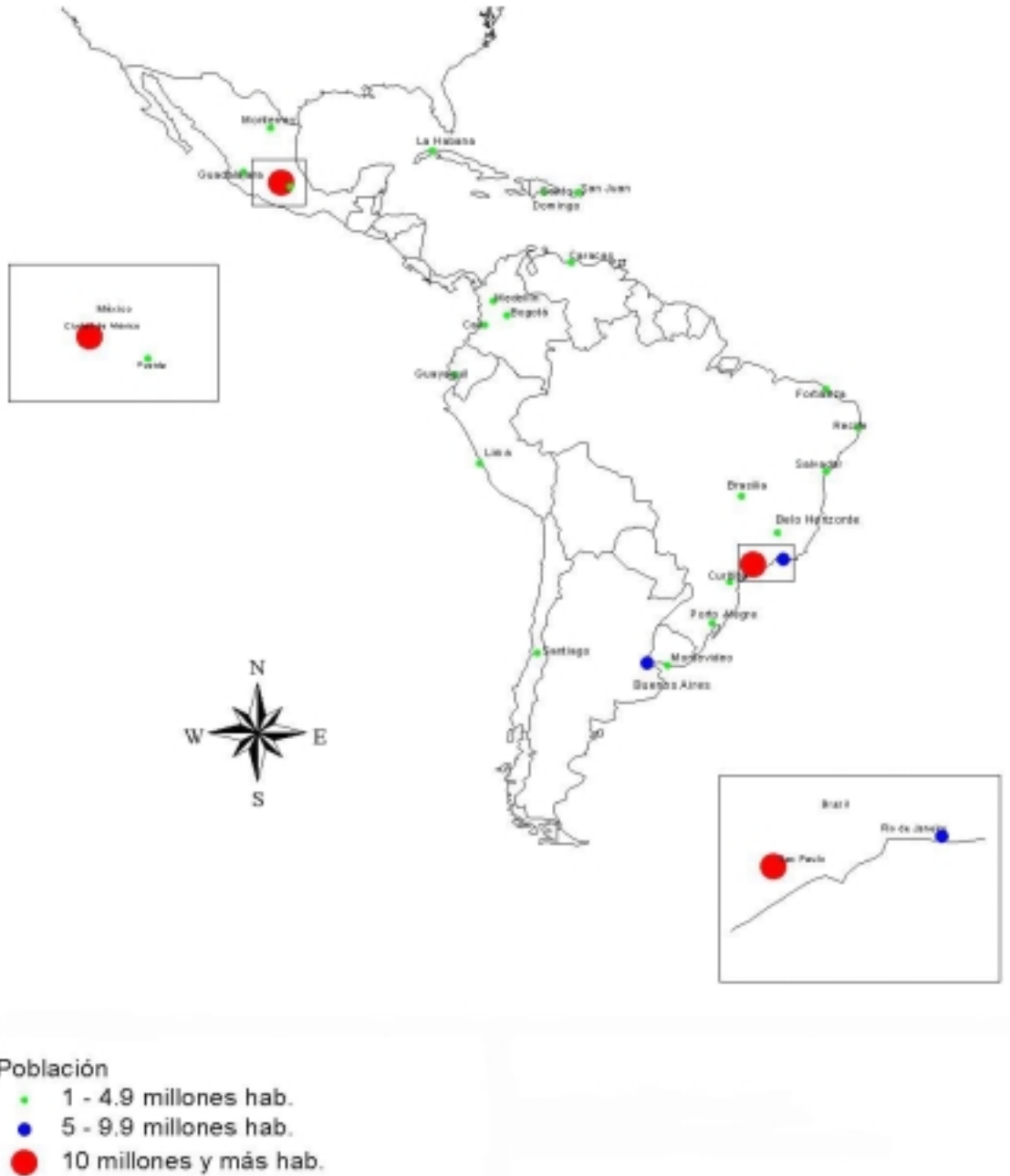
- Aghón, Gabriel, Edling H. (Compiladores) (1997), “Descentralización fiscal. en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo”. CEPAL/GTZ, Santiago de Chile LC/L/1051.
- Alegría, T. y otros (1997), “Reestructuración productiva y cambio territorial: un segundo eje de industrialización en el norte de México”, *Revista de la CEPAL N°61*, páginas 187-204, Santiago de Chile.
- BANCO MUNDIAL (1991), “Política urbana y desarrollo económico; un programa para el Decenio de 1990”, Washington, USA.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1998), “La ciudad en el siglo XXI”. *Experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano*.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1996), “Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina”, (LC/DEM/G.161), Santiago de Chile.
- Boisier Sergio, (1997), “El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial”. ILPES (LC/IP/G.103) Santiago de Chile .
- Caravaca, I. (1998), “Los nuevos espacios ganadores y emergentes”, *EURE* , Vol. XXIV, No. 73, páginas 5-30, Santiago de Chile.
- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1999), “América Latina: proyecciones de población urbana y rural 1970-2025”, *Boletín Demográfico N°63*, (LC/G.2052), Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1998a), “Ciudades intermedias en América Latina y el Caribe: propuesta para la gestión urbana”, (CL/L.1117), Santiago de Chile.
- CEPAL, (1998b), “Descentralización de la educación y salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana” (LC/L. 1132), Santiago de Chile.
- CEPAL, (1996a), “México: la industria maquiladora”, (LC/MEX/L.263/Rev.1), (LC/G.1926-P), Santiago de Chile.

- CEPAL, (1996b), "Informe de la Reunión Regional de América Latina y el Caribe preparatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos" (HABITAT II), (LC/G.1889), (CONF.85/4), Santiago de Chile.
- CEPAL, (1996c), "Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos", (LC/G.1912), Santiago de Chile.
- CEPAL/GTZ, (1996), "Descentralización fiscal en América Latina. Balance y principales desafíos", (LC/L.948), Santiago de Chile.
- CEPAL, (1997), "Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo", (LC/L/1051), Santiago de Chile.
- CONAPO (Consejo Nacional de Población) (1999), "La situación demográfica en México 1999", México.
- CONAPO (Consejo Nacional de Población) (1998), "La situación demográfica en México 1998", México.
- CONAPO (Consejo Nacional de Población) (1997), "La situación demográfica en México 1997", México.
- De Mattos Carlos, "Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional". *ILPES. Programa de capacitación, Documento CPRD D/88*, reproducido también en "Pensamiento Iberoamericano". *Revista de Economía Políticas N° 10. Desarrollo Regional: Nuevos desafíos* CEPAL/ICI, Madrid 1986
- Dirven, Martine, (1997), "El empleo agrícola en América Latina y el Caribe; pasado reciente y perspectivas", *Serie Desarrollo Productivo No. 43*, (LC/G.1961), CEPAL, Santiago de Chile.
- Garnier Leonardo, (abril 2000) "Función de Coordinación de Planes y Políticas", *Serie Gestión Pública N° 7*, ILPES/CEPAL/Consejo Regional de Planificación, Santiago de Chile.
- Gilbert, A. (1996), "The Mega-City in Latin America", *United Nations University Press*, Japón.
- Gilbert A. (1974), "Latin American Development", *Penguin Books*, Gran Bretaña.
- González, O. (1999), "Territorio flexible en la semiperiferia. La frontera norte mexicana", *EURE, Vol. XXV, No. 74*, páginas 5-18, Santiago de Chile.
- HABITAT (1996), "An Urbanizing World", *Global Report on Human Settlements 1996*, Avon, Oxford University Press.
- Instituto latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Comisión Económica para América Latina y El Caribe, Consejo Regional de Planificación, Seminario de Alto Nivel sobre las Funciones Básicas de la Planificación, Santiago Chile, 7 y 8 de octubre de 1999 CD-ROM.
- Jordán Ricardo y Daniela. Simioni, (1998), "Ciudades intermedias en América Latina y el Caribe: propuesta para la gestión urbana", (LC/1.1117), CEPAL, Santiago de Chile.
- Lattes, A. (1995), "Urbanización, crecimiento urbano y migraciones en América Latina", *Pensamiento Iberoamericano y Notas de Población (edición conjunta)*, Nos. 28 y 62 (respectivamente), Agencia Española de Cooperación Internacional, páginas 211-260, Madrid.
- Lira, Luis (1997), "Información y conocimiento para el análisis regional conducente a la toma de decisiones", Dirección de Políticas y Planificación Regionales ILPES (LC/IP/R 184), Santiago de Chile.
- MacDonald, Joan. y otros (1998), "Sustainable development of human settlements: achievements and challenges in housing and urban policy in Latin America and the Caribbean", (LC/L.1106), CEPAL, Santiago de Chile.
- Medina Vázquez Javier, (junio 2000), "Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional", *Serie Gestión Pública N° 5*, ILPES/CEPAL/Consejo Regional de Planificación. Santiago de Chile.
- Ministerio de Planificación de Chile, (1990-1996), "Desigualdad de ingresos y bienestar. Análisis comparativo desde un enfoque nacional/regional", *Documentos Serie Regional*, Santiago de Chile, enero 1999.
- QUIVERA (1998), "Revista Universidad Autónoma del Estado de México", *Año 1, Número 0*, Washington, USA.
- Rodríguez, Jorge y M.iguel Villa (1997), "Dinámica sociodemográfica de las metrópolis latinoamericanas durante la segunda mitad del siglo XX", *Notas de Población, No. 65*, páginas 17-110, Santiago de Chile.
- Sassen Saskia (1994), "Le città nell'economia globale".
- United Nations (1998), "World Urbanization Prospects. The 1996 Revision", *Department of Economic and Social Affairs, Population Division*, (ST/ESA/SER.A/170), Nueva York.
- Vallejo Mejía, César (1997), "Sistema nacional de inversión pública: la otra cara de la reforma", ILPES, (LC/IP/L.132) Santiago de Chile.
- Veiga, Danilo (1998), "Las sociedades locales en el contexto de la globalización: estudios de casos", *Trabajo presentado al IV Seminario Internacional de la Red Iberoamericana sobre "Globalización y Territorio"*, Bogotá, Colombia, abril de 1998.

- Villa, Miguel. (1996), "Distribución espacial y migración de la población de América Latina", en *Celton, D. (coordinadora), Migración, integración regional y transformación productiva*, Universidad Nacional de Córdoba, páginas 9-87, Argentina.
- Wiesner Eduardo, (2000) "Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos", *Serie Gestión Pública Nº 4*, ILPES/CEPAL, Santiago, Chile.

Anexos

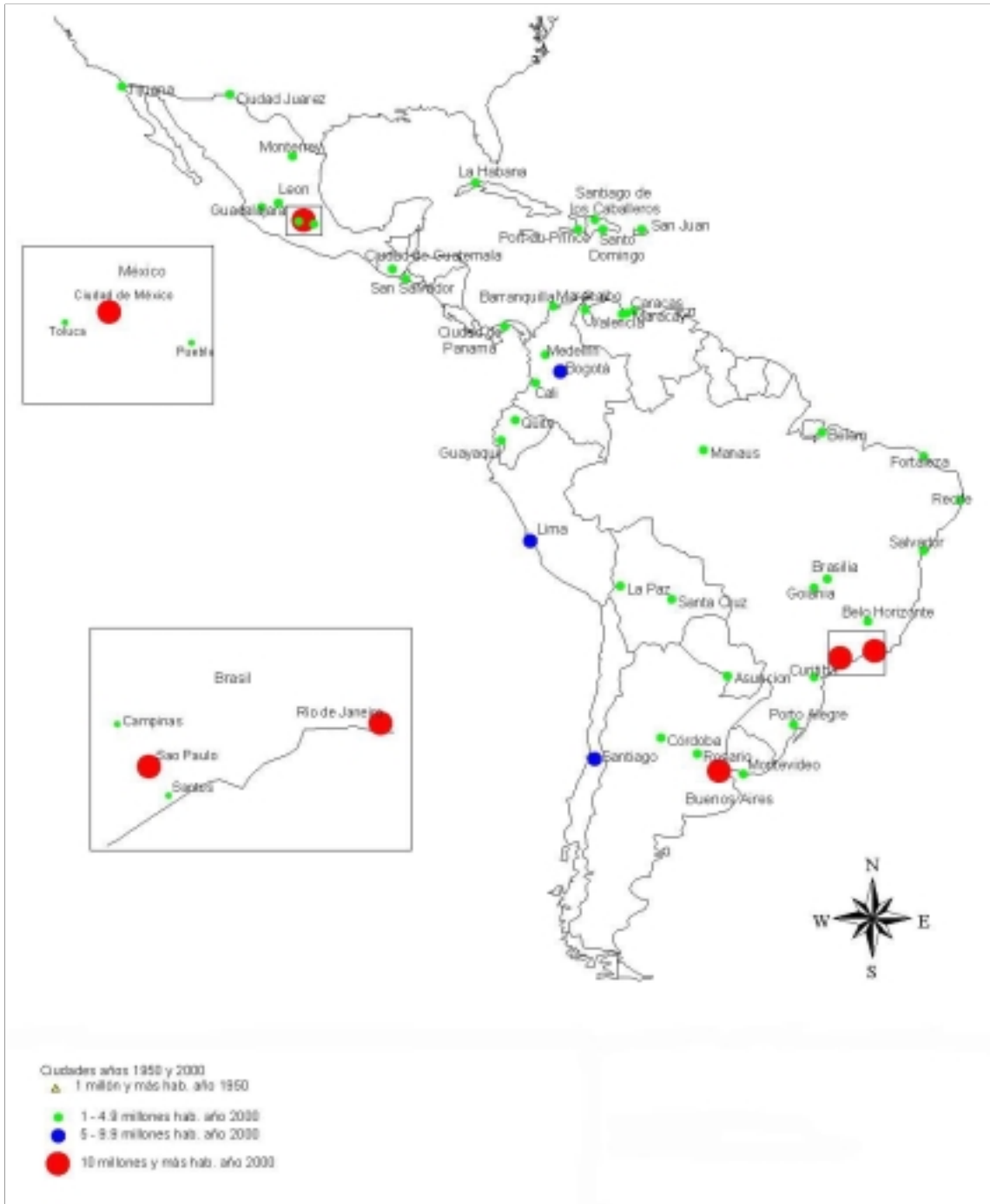
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CIUDADES DE MÁS DE UN MILLÓN DE HABITANTES,
AÑO 1980



Fuente: Urbanization Prospects The 1999 Revision. United Nations Secretariat, Population Division.

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

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CIUDADES DE MÁS DE UN MILLÓN DE HABITANTES, AÑO 2000



Fuente: Urbanization Prospects The 1999 Revision. United Nations Secretariat, Population Division.

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



NACIONES UNIDAS



Serie

gestión pública


Números publicados

- 1 Función de coordinación de planes y políticas (LC/L.1329-P; LC/IP/L.172) N° de venta: S.00.II.G.37 (US\$10.00), 2000
- 2 Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago (LC/L.1328-P; LC/IP/L.171) N° de venta: S.00.II.G.14 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 3 Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina (LC/L.1343-P; LC/IP/L.173) N° de venta: S.00.II.G.33 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 4 Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos (LC/L.1370-P; LC/IP/L.175) N° de venta: S.00.II.G.49 (US\$10.00), 2000
- 5 Función de pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional (LC/L.1385-P; LC/IP/L.176), N° de venta: S.00.II.58 (US\$10.00), 2000
- 6 Gestión pública y programación plurianual. Desafíos y experiencias recientes (LC/L.1394-P; LC/IP/L.177), N° de venta: S.00.II.G.67 (US\$10.00), 2000 [www](#)
- 7 La reestructuración de los espacios nacionales (LC/L.1418-P, LC/IP/L.178), N° de venta: S.00.II.G.90 (US\$10.00), 2000.

Otras publicaciones del ILPES relacionadas con este número

- Regionalismo abierto y regionalismo virtual. Luis Lira, (LC/IP/G.84)
- Incentivos fiscales y desarrollo regional: la experiencia internacional. José Marcelino Monteiro da Costa, (LC/IP/G.78)
- La última oportunidad de la descentralización en el Perú: entre la parálisis y los nuevos consensos. Jesús E. Guillén, (LC/IP/L.118)
- El desarrollo después de la crisis del Estado de Bienestar. Claudio Rojas Miño, (LC/IP/G.88-P)
- El ambiente competitivo de la región Arequipa: una visión panorámica. Camilo Pacheco Quiñones. (LC/IP/G.94)
- Globalização e políticas regionais nacionais na América Latina: alguns pontos para debate. Alfredo Costa-Filho, (LC/IP/G.100)
- Modernidad y territorio. Sergio Boisier, (LC/IP/G.90-P)
- La paradoja regional y regionalismos emergentes en México: entre la globalización y el centralismo. Pablo Wong González, (LC/IP/G.101)
- Integración de América del Norte: implicaciones para la competencia y competitividad internacional de regiones. Pablo Wong González, (LC/IP/G.113)
- Gestión del desarrollo y gobernabilidad: opciones de política para el departamento de La Guajira - Colombia. Joaquín Vilorio de La Hoz, (LC/IP/G.115)

- Información y conocimiento para el análisis regional conducente a la toma de decisiones. Luis Lira, (LC/IP/G.106)
- Territorios en la globalización cambio global y estrategias de desarrollo territorial. Federico Bervejo, (LC/IP/G.99)
- Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial. Sergio Boisier, (LC/G.2030-P)
- El vuelo de una cometa: Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial. Sergio Boisier, (LC/IP/G.103)
- Aterrizando una cometa: indicadores territoriales de sustentabilidad. Roberto Guimarães, (LC/IP/G.120)
- Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización. ILPES/Universidad del Bío-Bío, (LC/IP/L.167). De este documento véanse los siguientes artículos:
- Estructuras participativas y descentralización. El caso de los Consejeros Regionales en Chile. Luis Lira y Fernando Marínovic.
- Instituciones para la economía política del desarrollo territorial en el contexto de la globalización. Claudio Rojas.
- Desarrollo de la competitividad en la región del Maule. Germán Echeopar y Juan Antonio Rock.
- El desarrollo territorial a partir de la construcción del capital sinérgico. Una contribución al tema del capital intangible del desarrollo. Sergio Boisier.
- Subsidiariedad: un nuevo concepto clave para la política de desarrollo regional. Walter Stöhr.
- Territorio, competitividad sistémica y desarrollo endógeno. Metodología para el estudio de los sistemas regionales de innovación. Cecilia Montero y Pablo Morris.

-
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl. No todos los títulos están disponibles.
 - Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.
 -  : Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:
Actividad:
Dirección:
Código postal, ciudad, país:
Tel.: Fax: E.mail: