

informe sobre el desarrollo mundial 2009

*Una nueva geografía
económica*

Panorama general



BANCO MUNDIAL
Washington, D.C.

©2008 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433
Teléfono: 202-473-1000
Sitio web: www.worldbank.org
Correo electrónico: feedback@worldbank.org

Reservados todos los derechos.

1 2 3 4 5 11 10 09 08

Este documento es un resumen del *Informe sobre el desarrollo mundial 2009*, realizado por el personal del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. Las opiniones, interpretaciones y conclusiones aquí expresadas no son necesariamente reflejo de la opinión del Directorio Ejecutivo de la institución ni de los países representados por éste.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos que figuran en esta publicación. Las fronteras, los colores, las denominaciones y demás datos que aparecen en los mapas de este documento no implican juicio alguno, por parte del Banco Mundial, sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni la aprobación o aceptación de tales fronteras.

Derechos y autorizaciones

El material contenido en esta publicación está registrado como propiedad intelectual. Su reproducción o transmisión total o parcial sin la debida autorización puede constituir una violación de la ley vigente. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial alienta la difusión de sus publicaciones y, normalmente, autorizará su reproducción sin demora. Los permisos para fotocopiar o reproducir cualquier parte de estos materiales pueden obtenerse enviando una solicitud con toda la información necesaria a Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, EE.UU.; teléfono: 978-750-8400; fax: 978-750-4470; sitio web: www.copyright.com.

Cualquier otra consulta sobre derechos y licencias, incluidos derechos subsidiarios, deberá dirigirse a la siguiente dirección: Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street, N.W. Washington, D.C. 20433, EE. UU.; fax: 202-522-2422; correo electrónico: pubrights@worldbank.org.

Diseño de cubierta y gráficos de navegación interiores: Zefyr Design, info@zefyr.co.uk.

Composición tipográfica y diseño de página: Precision Graphics.

Índice del Informe sobre el desarrollo mundial 2009

Geografía en movimiento: Reseña del Informe: Densidad, distancia y división

Panorama general

Guía para explorar este Informe

Geografía en movimiento: Superar el obstáculo de la distancia en América del Norte

Parte uno El desarrollo en tres dimensiones

- 1 Densidad
- 2 Distancia
- 3 División

Geografía en movimiento: Superar el obstáculo de la división en Europa occidental

Parte dos Configuración de la geografía económica

- 4 Economías de escala y aglomeración
- 5 Movilidad de los factores y migración
- 6 Costos del transporte y especialización

Geografía en movimiento: Distancia y división en Asia oriental

Parte tres Replanteamiento de los debates sobre políticas

- 7 Concentración sin congestión:
Políticas para promover una urbanización incluyente**
 - 8 Unidad, pero no uniformidad:
Planteamientos eficaces con respecto al desarrollo territorial**
 - 9 Ganadores sin fronteras:
Integración de los países pobres en los mercados mundiales**
Geografía en movimiento: Densidad, distancia y división en África al sur del Sahara
- Nota bibliográfica
- Notas
- Referencias
- Indicadores seleccionados
- Índice alfabético

Prefacio

La producción se concentra en las grandes ciudades, las provincias avanzadas y las naciones ricas. La mitad de lo que se produce en el mundo cabe en el 1,5% de la superficie del planeta. El Cairo, que ocupa apenas el 0,5% de la superficie de Egipto, produce más de la mitad de su PIB. Los tres estados del centro y sur de Brasil ocupan el 15% del territorio nacional, pero representan más de la mitad de la producción del país. Y América del Norte, la Unión Europea y Japón —cuya población no alcanza a los 1.000 millones de personas— representan las tres cuartas partes de la riqueza del mundo.

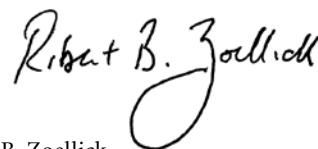
Con todo, la concentración económica excluye a algunas poblaciones. En Brasil, China e India, por ejemplo, los estados atrasados registran tasas de pobreza que duplican con creces las de los estados avanzados. Más de las dos terceras partes de los pobres del mundo en desarrollo viven en aldeas. Mil millones de personas, que habitan en las naciones más pobres y aisladas, sobre todo en África al sur del Sahara y Asia meridional y central, sobreviven con menos del 2% de la riqueza del mundo.

Estas personas desfavorecidas geográficamente deben enfrentarse todos los días con la realidad de que el desarrollo no genera prosperidad económica en todas partes al mismo tiempo; los mercados favorecen a algunos lugares más que a otros. Sin embargo, una mayor desconcentración general de la producción no necesariamente contribuye a la prosperidad. Las naciones que tienen un desempeño económico satisfactorio facilitan la concentración de la producción y, al mismo tiempo, instituyen políticas que permiten uniformar las condiciones de vida de las personas en lo relativo a educación, salud, alimentación y saneamiento en todo el territorio. Para beneficiarse tanto de la concentración económica como de la convergencia social se requieren medidas que propicien la integración económica.

La integración debe comenzar con instituciones que aseguren el acceso a los servicios básicos, como educación primaria, atención primaria de la salud, servicios de saneamiento adecuados y suministro de agua potable para todos. A medida que dicho proceso se torna más difícil, las políticas de adaptación deben incluir obras viales, ferrocarriles, aeropuertos, puertos y sistemas de comunicación que faciliten la circulación de mercancías, servicios, personas e ideas en el plano local, nacional e internacional. En el caso de las zonas donde por razones políticas o sociales la integración resulta más difícil, la respuesta debe ser tan amplia como lo requiera la situación, con instituciones que unan, infraestructura que conecte e intervenciones que se centren en metas específicas, por ejemplo los programas de mejoramiento de barrios de tugurios o los incentivos a productores para que se radiquen en determinadas zonas.

A partir de estos principios, en el *Informe sobre el desarrollo mundial 2009*, la 31^a edición de la serie, se reformulan los debates de políticas sobre urbanización, desarrollo territorial e integración regional. Se analiza la experiencia inicial de los países desarrollados y se extraen corolarios prácticos para la formulación de políticas de urbanización en los países en desarrollo de la actualidad. Respecto de los países más pobres de África y Asia que no tienen salida al mar o que de otro modo están aislados de los mercados mundiales, en el Informe se analizan enfoques prometedores en materia de integración regional que combinan cooperación institucional, infraestructura compartida e incentivos especiales. En las economías de ingreso mediano en crecimiento, la prosperidad general puede ocultar zonas de pobreza persistente. En el caso de esos países, se describen estrategias para fomentar la integración nacional y ayudar a los pobres que viven en zonas menos favorecidas.

Es mi deseo que *Una nueva geografía económica* estimule el debate, sumamente necesario, sobre la conveniencia de lograr un “crecimiento equilibrado”, objetivo que ha resultado difícil de alcanzar. También espero que, al servir de base para importantes debates de políticas, señale el camino hacia un desarrollo más incluyente y sostenible.



Robert B. Zoellick
Presidente

Agradecimientos

Este Informe ha sido elaborado por un equipo dirigido por Indermit S. Gill, integrado por Souleymane Coulibaly, Uwe Deichmann, María Emilia Freire, Chorching Goh, Andreas Kopp, Somik V. Lall, Claudio E. Montenegro, Truman Packard y Hirotsugu Uchida. Se recibieron importantes contribuciones de Homi Kharas, Marisela Montoliu Muñoz, Andrew Nelson, Mark Roberts, Sebastian Vollmer y Fang Xu. El equipo contó con la colaboración de Eduardo S. F. Alves, Brian Blankespoor, Maximilian Hirn, Siobhan Murray y Catalina Tejada.

Bruce Ross-Larson fue el editor principal.

Los mapas han sido confeccionados por la Unidad de Diseño Cartográfico del Banco Mundial bajo la dirección de Jeffrey Lecksell. La producción e impresión del Informe estuvieron coordinadas por la Oficina del Editor, bajo la supervisión de Stephen McGroarty, Susan Graham, Rick Ludwick y Andrés Meneses.

El *Informe sobre el desarrollo mundial 2009* cuenta con el copatrocino de la Vicepresidencia de Economía del Desarrollo y la Red de Desarrollo Sostenible. El trabajo se realizó bajo la dirección conjunta de François Bourguignon, Alan H. Gelb y Justin Yifu Lin, que ocuparon el cargo de primer vicepresidente de Economía del Desarrollo en las diversas etapas de la producción y difusión de este Informe, y Katherine Sierra, vicepresidenta de la Red de Desarrollo Sostenible. Jean-Jacques Dethier, Jeffrey Lewis, Claudia Paz Sepúlveda, Laszlo Lovei y Antonio Estache también aportaron valiosos comentarios.

Robert B. Zoellick y Paul D. Wolfowitz, presidente y ex presidente del Banco Mundial, respectivamente, brindaron orientación y asesoramiento; Ngozi Okonjo-Iweala y Graeme Wheeler, directores gerentes, han sido una valiosa fuente de motivación para el equipo.

Dos paneles de asesores brindaron valiosos consejos en todas las etapas del Informe. El panel académico estuvo presidido por el Primer Economista y Primer Vicepresidente de Economía del Desarrollo, e integrado por François Bourguignon, Paul Collier, Masahisa Fujita, Vernon Henderson, Philippe Martin, Ravi Kanbur, Lord Nicholas Stern y Anthony Venables. El panel de funcionarios responsables de la formulación de políticas estuvo presidido por la Vicepresidenta de la Red de Desarrollo Sostenible, e integrado por Lobna Abdellatif Ahmed, Newai Gebreab, Jerzy Kwiecinski, Shantong Li, Katharina Mathernova, Charbel Nahas, Enrique Peñalosa, Carolina Rentería, Kamal Siddiqui, Jorge Wilheim y Natalia Zubarevich.

Muchas otras personas, tanto del Banco como ajenas a la institución, aportaron comentarios y sugerencias. El equipo sacó gran provecho de las numerosas consultas, reuniones y talleres regionales celebrados en la ciudad de Washington y en Alemania, Côte d'Ivoire, Finlandia, Francia, India, Japón, Noruega, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica, Suecia, Tanzania y Turquía. El equipo quiere agradecer a los participantes de esos y otros talleres, videoconferencias y debates en línea, en los que intervinieron miembros del sector académico, investigadores, funcionarios públicos y personal de organizaciones no gubernamentales, de la sociedad civil y el sector privado.

El equipo desea también expresar su agradecimiento por el generoso apoyo recibido del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, el Programa de varios donantes de Conocimientos para el Cambio, el Gobierno de Noruega, el Fondo especial para la formulación de políticas y el perfeccionamiento de los recursos humanos financiado por Japón, el Instituto para el Medio Ambiente y la Sostenibilidad del Centro de Investigaciones Conjuntas de la Comisión Europea, el Ministerio Federal de Cooperación y Desarrollo de Alemania, y la Fundación William y Flora Hewlett.

Rebecca Sugui fue la asistente ejecutiva del equipo, mientras que Ofelia Valladolid se desempeñó como ayudante del programa y Jason Victor y Maria Hazel Macadangdang, como auxiliares del equipo. Evangeline Santo Domingo cumplió la función de auxiliar de la gestión de recursos.



Reseña del Informe: Densidad, distancia y división

*La urbanización, las migraciones y la intensificación del comercio de productos especializados forman parte integrante del proceso de desarrollo. Estos cambios han sido especialmente notorios en América del Norte, Europa occidental y Asia nororiental. Pero los países de Asia oriental y meridional y de Europa oriental están experimentando ahora cambios que son semejantes en su alcance y velocidad. En el **Informe sobre el desarrollo mundial 2009: Una nueva geografía económica** se llega a la conclusión de que estas transformaciones continuarán siendo imprescindibles para el éxito económico del mundo en desarrollo, y deberían alentarse.*

El desarrollo en tres dimensiones

Estas transformaciones fomentan la prosperidad, pero conllevan riesgo y sacrificio. Consideremos tres de los lugares más prósperos del mundo:

- El primero es Tokio, la mayor ciudad del mundo, con 35 millones de habitantes, una cuarta parte de la población japonesa, concentrados en menos del 4% de su territorio.
- El segundo es Estados Unidos, la mayor economía del mundo y quizás también la que tiene mayor movilidad: unos 35 millones de personas cambian de residencia cada año.
- El tercero es Europa occidental, el continente más integrado de nuestro mundo, donde los países intercambian aproximadamente el 35% de su producto interno bruto (PIB), y más de la mitad de ese comercio tiene lugar entre países vecinos.

Los visitantes de Tokio pueden observar cómo los viajeros son introducidos a la fuerza en los trenes por personal profesional. Millones de personas se someten voluntariamente a las incomodidades de esta aglomeración. Un mapa de la densidad económica de Japón revela la razón de todo ello. Tokio genera una gran parte de la riqueza nacional: para beneficiarse de ella, la gente tiene que vivir cerca (véase el Mapa G0.1). El rasgo más sorprendente de este mapa es la densidad: la concentración de riqueza en Tokio y Osaka.

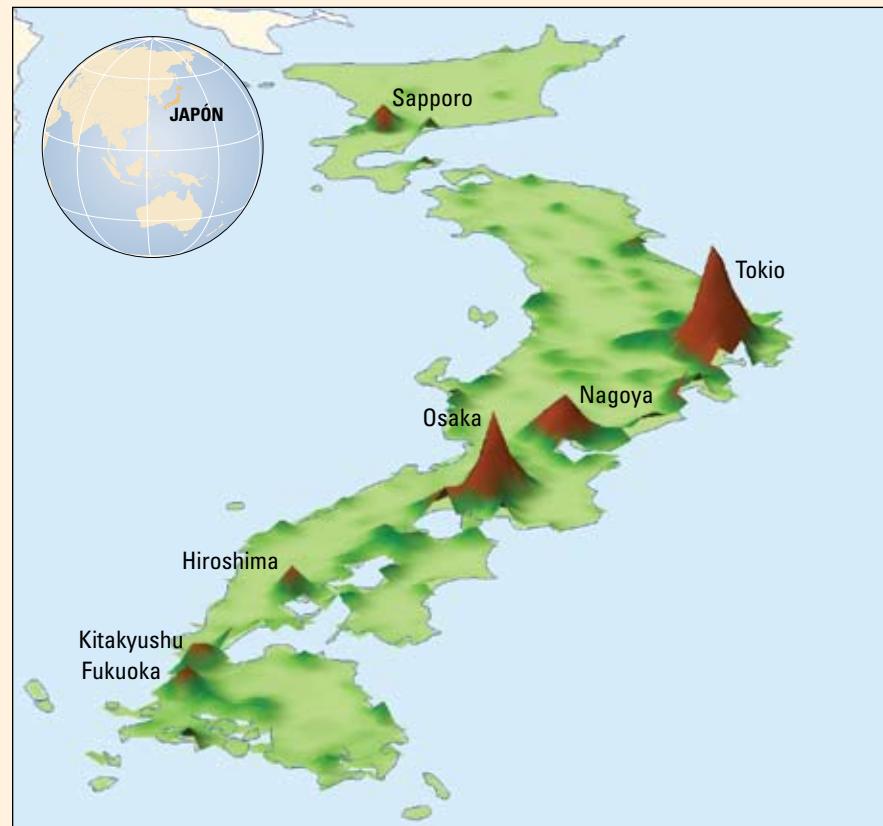
En los Estados Unidos, cada día de los que preceden al día de Acción de Gracias, unos 35 millones de personas tratan de volver a reunirse con sus familias y amigos. Es el comienzo del invierno en algunas partes del país, lo que significa que algunos de los

vuelos suelen cancelarse. Pero los estadounidenses soportan el dolor de abandonar a los amigos y a la familia porque la actividad económica está concentrada en unas pocas partes del país (véase el Mapa G0.2). Para participar en esta riqueza, hay que acercarse a ella. Ésa es la razón por la que 8 millones de estadounidenses cambian de estado cada año, y migran para acercarse al lugar

donde están las oportunidades económicas. La característica más sorprendente de este mapa es la distancia.

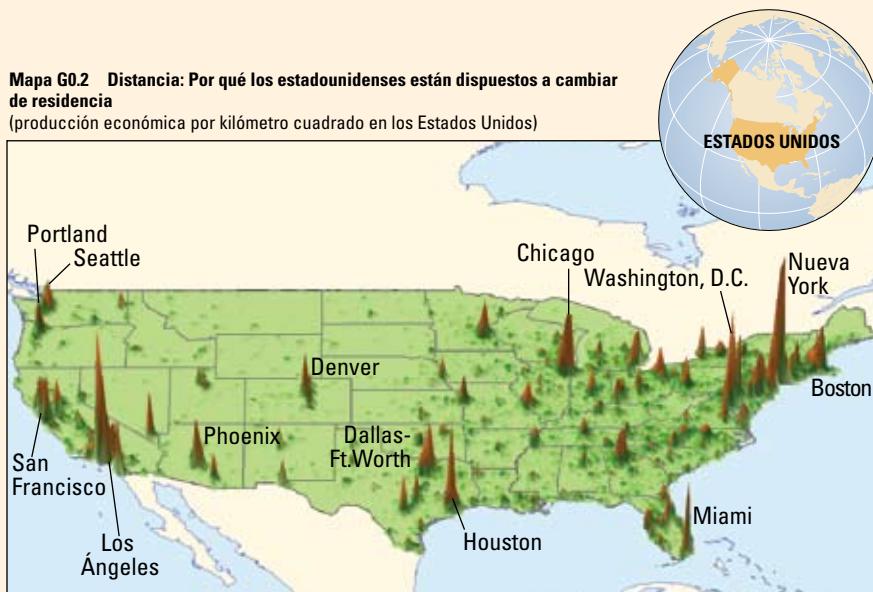
Al otro lado del Atlántico, en Europa occidental, cada día tiene lugar otro movimiento masivo: no de personas sino de productos. Un ejemplo es el de Airbus, que fabrica piezas para aeronaves y las monta en Alemania, España, Francia y Gran Bretaña, así como en

Mapa G0.1 Densidad: Por qué compensa estar cerca de Tokio
(producción económica por kilómetro cuadrado en Japón)



Fuente: Equipo del IDM 2009 y Grupo de Investigaciones sobre el desarrollo, sobre la base de las estimaciones del PIB subnacional para 2005. Véase también Nordhaus (2006).

Mapa G0.2 Distancia: Por qué los estadounidenses están dispuestos a cambiar de residencia
(producción económica por kilómetro cuadrado en los Estados Unidos)



Fuente: Equipo del IDM 2009 y Grupo de Investigaciones sobre el desarrollo, sobre la base de las estimaciones del PIB subnacional para 2005. Véase también Nordhaus (2006).

otros países. Enormes secciones de las aeronaves se cargan en barcos y aviones, ya que cada lugar se especializa en la fabricación de diferentes piezas y en su producción en escala. Los países de una región hasta hace poco dividida comercian ahora con antiguos enemigos para formar una Unión Europea cada vez más integrada. Habida cuenta de que esta

integración se ha intensificado, las divisiones económicas han disminuido, lo que ha hecho posible la especialización y la proyección en mayor escala (véase el Mapa G0.3).

¿Cuál es la recompensa de esas penalidades? Un mapa de geografía económica, que modifica la superficie de un país en función de su PIB, revela los beneficios asociados con las grandes ciudades, las personas dispuestas a cambiar de residencia y los países integrados. Los Estados Unidos, Europa occidental y Japón dominan la economía mundial (véase el Mapa G0.4).

Las ciudades, la migración y el comercio han sido los principales catalizadores del progreso en el mundo desarrollado durante los dos últimos siglos. La historia se repite ahora en las economías más dinámicas del mundo en desarrollo.

- Mumbai no es la mayor ciudad del mundo, pero es la más densamente poblada. Y sigue creciendo.
- China no es la mayor economía del mundo, pero es la de más rápido crecimiento, y puede figurar entre las más móviles.
- Asia sudoriental quizás no haya formado una unión política como Europa, pero sus países llevan a cabo un activo intercambio de productos intermedios, como hace la Unión Europea.

Las personas corren riesgo de lesiones o incluso de perder la vida en los abarrotados trenes de Mumbai porque quieren aprovechar las ventajas de la densidad económica. A pesar del hacinamiento en los medios de transporte urbanos y en los barrios pobres como Dharavi, la población de Mumbai

se ha duplicado desde el decenio de 1970. Desde los años noventa, millones de trabajadores chinos han migrado para estar más cerca de las oportunidades económicas concentradas a lo largo de la costa. Tal como los estadounidenses viajan para el día de Acción de Gracias, más de 200 millones de personas de China lo hacen durante el Año Nuevo chino. Las redes regionales de producción de Asia oriental son mucho más amplias que las de Airbus en Europa occidental. Los países de Asia oriental quizás no intercambien piezas de aeronaves, pero naciones que fueron enemigas en el pasado intercambian ahora piezas de automóviles y computadoras con la misma frecuencia y velocidad.

¿Cuál es la recompensa? Podemos ver de nuevo a China, India y los países de Asia sudoriental en el mapa mundial de geografía económica (véase el Mapa G0.4) y comparar su superficie con la del enorme continente de África, allí reducido a una estrecha península.

En este *Informe sobre el desarrollo mundial* se sostiene que algunos países están obteniendo buenos resultados porque han promovido transformaciones en las tres dimensiones de la geografía económica:

- Mayores densidades, como se observa en el crecimiento de las ciudades.
- Distancias menores, a medida que los trabajadores y las empresas migran para aproximarse a la densidad.
- Menos divisiones, a medida que los países reducen sus fronteras económicas y se introducen en los mercados mundiales para aprovechar las ventajas de la escala y la especialización.

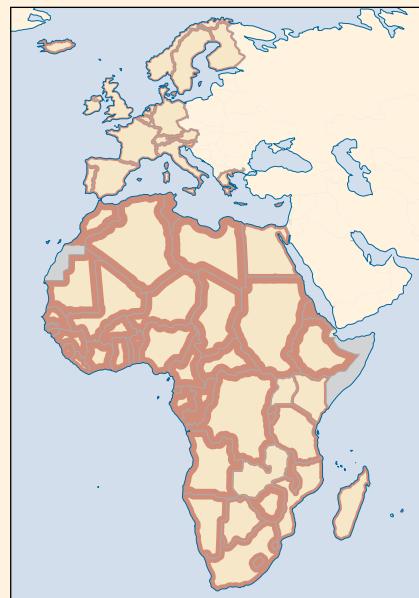
Los Estados Unidos y Japón transformaron su geografía económica en ese sentido durante el pasado. China lo está haciendo en la actualidad. En este Informe se mantiene que éstos son los cambios que ayudarán a las naciones en desarrollo de otras partes del mundo, principalmente en África.

Crecimiento desequilibrado, desarrollo incluyente

Esto es lo que se propone en el presente *Informe sobre el desarrollo mundial*, cuya estructura trata de transmitir claramente ese mensaje (véase el Gráfico G0.1).

- En la primera parte se describen sucesivamente los cambios en las dimensiones de densidad, distancia y división. Se resume lo ocurrido en el último siglo, aproximadamente.

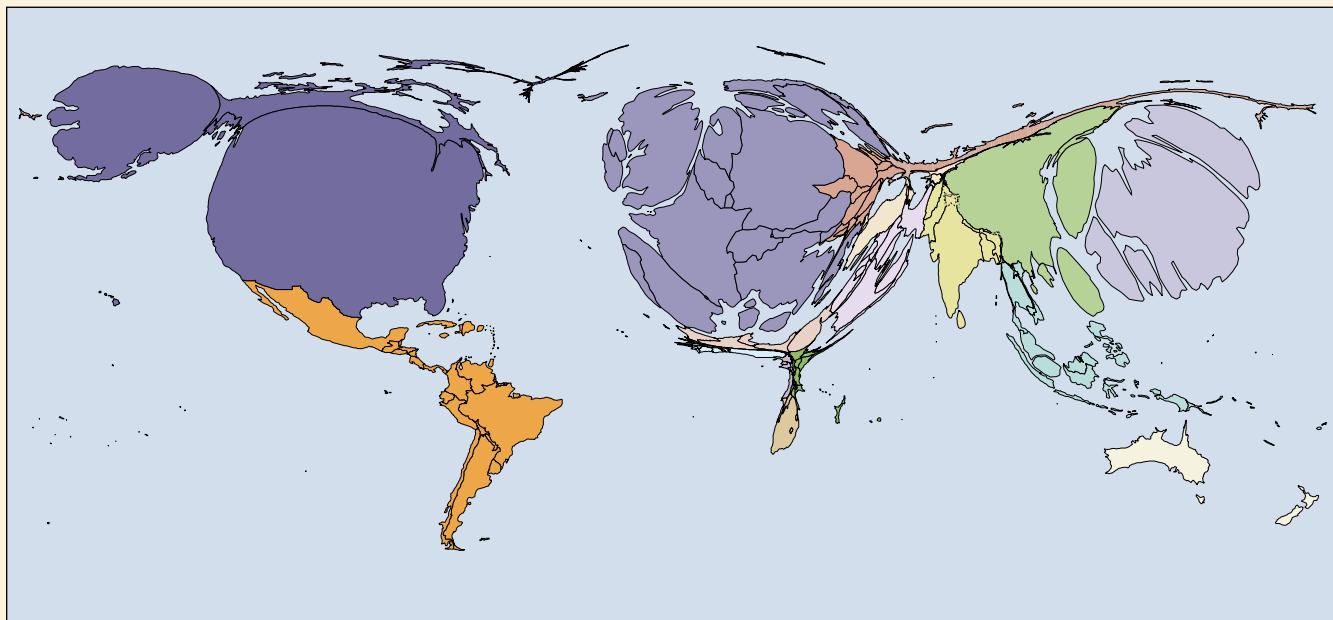
Mapa G0.3 División: Qué es lo que impide el progreso en África pero no en Europa occidental
(restricciones fronterizas a las corrientes de mercancías, capital, personas e ideas)



Fuente: Equipo del IDM 2009 (para más detalles, véase el Capítulo 3).

Nota: La amplitud de las fronteras se basa en una medición de las restricciones de cada país a las corrientes de mercancías, capital, personas e ideas con todos los demás países.

Mapa G0.4 El mundo, desde el punto de vista de los mercados
(el tamaño del país revela su proporción del producto interno bruto mundial)



Fuente: Equipo del IDM 2009, con datos del PIB de 2005 (en US\$ constantes).

Nota: Este cartograma se elaboró utilizando el método desarrollado por Gastner y Newman (2004). El mapa muestra los países de mayor riqueza, determinada al comparar los PIB luego de aplicar los tipos de cambio. Esto indica el poder adquisitivo internacional, es decir, lo que vale el dinero de alguien si se lo gasta en otro país.

- En la segunda parte se analizan los factores que impulsan estas transformaciones: las fuerzas de mercado de la aglomeración, la migración, y la especialización y el comercio. Se extraen las consecuencias de las investigaciones sobre política realizadas, aproximadamente, durante la última generación.
- En la tercera parte se examinan las repercusiones normativas de la experiencia y análisis de las dos primeras partes. Se presenta un marco común para replantear tres debates relacionados con las políticas: sobre la urbanización, sobre las zonas rezagadas de los países y sobre la integración regional y la globalización.

El Informe está estructurado y redactado de manera que quienes estén interesados sólo en uno de sus debates puedan leer sólo la parte correspondiente. Es decir, se puede leer verticalmente. Los capítulos sobre densidad, aglomeración y urbanización deberían interesar a todos los países, sean grandes o pequeños, de ingreso bajo o mediano. Los relativos a la distancia, la movilidad de los factores y el desarrollo regional quizás presenten más interés para los países grandes de ingreso mediano. Finalmente, los capítulos sobre la división, los costos del transporte y la integración regional pueden resultar par-

ticularmente interesantes para las economías de ingreso bajo y de menor tamaño.

En cuatro apartes titulados *Geografía en movimiento* (GEM) se examina la interrelación entre las fuerzas de mercado y las políticas gubernamentales en América del Norte, Europa occidental, Asia oriental y África al sur del Sahara. Al poner de manifiesto las interacciones entre las tres dimensiones, se vinculan también las diferentes partes del Informe.

Desde otra perspectiva, el informe examina las cuestiones normativas más importantes de la geografía económica, desde el plano local al nacional y al internacional. Localmente, el problema normativo en zonas como el estado de Lagos, en Nigeria meridional, es cómo gestionar la urbanización. En el plano nacional, el problema normativo de Nigeria es cómo gestionar las disparidades en los recursos y niveles de vida del norte y el sur. En el plano internacional, el problema normativo en África occidental es cómo conseguir una mejor unión económica que beneficie tanto a los países costeros como a los que no tienen acceso al mar, y tanto a los más pobres como a los más prósperos.

A medida que la escala geográfica aumenta, pasando de lo local a lo nacional y a lo internacional, el problema norma-

tivo específico cambia. Pero el problema de base es el mismo: algunos países van bien, otros no. Y es difícil aceptar esta realidad como inevitable.

El principal mensaje del Informe es que el crecimiento económico será desequilibrado. Tratar de dispersar la actividad económica en el territorio significa desalentarla. A pesar de ello, el desarrollo puede ser incluyente, ya que aún las personas que inician su vida en lugares muy alejados de las oportunidades económicas pueden beneficiarse de la concentración creciente de riqueza en un reducido número de lugares. El camino para conseguir los beneficios del crecimiento desigual y el desarrollo incluyente es el de la integración económica.

Integración económica: local, nacional e internacional

En el Informe se aclara qué es lo que significa la integración económica. Significa una cosa: conectar mejor las zonas rurales con las urbanas, y los barrios pobres con las otras partes de las ciudades. Significa también conectar las provincias rezagadas y avanzadas dentro de una nación. Finalmente, también significa conectar a los países aislados y a los que están bien integrados. Estos conceptos de la integración económica son fundamentales

Gráfico G0.1 El Informe puede leerse por partes o por políticas



Fuente: Equipo del IDM 2009.

para los tres debates en el contexto del desarrollo: urbanización, desarrollo territorial e integración internacional.

Urbanización

Los argumentos y pruebas presentados en el *Informe sobre el desarrollo mundial 2009* pueden determinar las prioridades para las políticas en diferentes fases de urbanización, fundamentalmente aportando los elementos de una estrategia de urbanización. Cada territorio o zona dentro de una nación tiene una geografía particular. Pero los principios son universales.

- En los lugares fundamentalmente rurales, los gobiernos deben mantener políticas que sean lo más neutrales posible desde el punto de vista geográfico y establecer la base institucional para que el proceso de urbanización ocurra naturalmente en algunos lugares. Las políticas de tierras bien diseñadas son un elemento central, lo mismo que las que ofrecen servicios básicos para todos. Un buen ejemplo es el de Costa Rica.
- En los lugares en rápido proceso de urbanización, los gobiernos deben poner en marcha, además de las políticas e instituciones arriba mencionadas, una infraestructura que integre y que permita compartir más ampliamente los

beneficios de una densidad económica en crecimiento. Un buen ejemplo es el de Chongqing, China.

- En lugares donde la urbanización está en estado muy avanzado, además de instituciones e infraestructura, es probable que se necesiten intervenciones focalizadas para resolver el problema de los barrios pobres. Pero estas intervenciones no funcionarán a no ser que las instituciones encargadas de la tierra y los servicios básicos sean razonablemente eficaces y exista una infraestructura adecuada de transporte. Un buen ejemplo es el de Bogotá, Colombia.

Desarrollo territorial

Estos mismos principios pueden reorientar también el debate sobre el desarrollo territorial o regional. Las herramientas de la geografía pueden determinar qué lugares son pobres —las zonas rezagadas— y dónde vive la mayoría de la población pobre. En muchos casos, estos dos factores no coinciden, ya que los pobres son los que tienen más razones para abandonar los lugares pobres. En el Informe se analiza qué pueden hacer los gobiernos para replantear las políticas a fin de integrar las zonas dentro de las naciones, al mismo tiempo que se reduce la pobreza en todos los lugares.

Las zonas atrasadas tienen una cosa en común: están económicamente alejadas de los lugares que gozan de buenas condiciones de vida. Aparte de ello, la geografía económica de las diferentes zonas no es la misma.

- En algunos países, como China, las zonas atrasadas están escasamente pobladas. No tiene mucho sentido crear una infraestructura costosa en esos lugares, u ofrecer a las empresas incentivos para que se trasladen a ellas. Es mucho más lógico ofrecer servicios básicos en todos los lugares, aunque sea más costoso llegar a estas zonas distantes. La prioridad es alentar la movilidad, y la clave de la política de integración debería ser la existencia de instituciones que consigan hacer funcionar los mercados de tierras y ofrezcan seguridad, escuelas, calles y servicios de saneamiento.
- En otros países, como Brasil, las zonas atrasadas están densamente pobladas. Pero en China, los pobres se han trasladado por millones desde el noreste hasta el sudeste. Todos hablan el mismo idioma, y la movilidad interna no es difícil. Pero muchos pobres siguen viviendo en el noreste. Es importante alentar la movilidad de las personas del noreste, pero también es importante facilitar el

acceso a los mercados en el dinámico sudeste. En tales casos, las instituciones y la infraestructura para conectar las dos zonas costeras son necesarias para la integración económica.

- En un tercer grupo de países, como la India, las zonas rezagadas están densamente pobladas —casi el 60% de los pobres de la India viven en estos lugares pobres— y las personas pueden tener dificultades para migrar a otros lugares más prósperos, como la capital y el sur. Las diferencias lingüísticas y culturales dentro de algunas zonas pueden ser considerables. En tales casos, las instituciones y la infraestructura podrían complementarse con incentivos para que los productores se instalen en esos estados atrasados. Pero estos incentivos deberían concebirse con cuidado para evitar que se contrarresten los efectos unificadores de las instituciones comunes y de la infraestructura integradora. Una posibilidad prometedora es ofrecer incentivos a la agricultura y actividades conexas, opción especialmente indicada para los estados que son todavía fundamentalmente rurales.

Integración regional

Por último, los principios formulados en este Informe orientan los debates sobre la manera de conseguir una globalización que funcione para todos los países. La misma lógica aplicada en el plano local y nacional puede utilizarse en el internacional para clasificar regiones mundiales en función de la dificultad de su integración económica. El problema común es la división: fronteras económicas infranqueables. Aparte de ello, la labor de integración varía en las diferentes partes del mundo en desarrollo.

- Los países de regiones próximas a los mercados mundiales, como América Central, Norte de África y Europa oriental, deben realizar una tarea de integración relativamente sencilla. Las instituciones comunes pueden ayudarlos a convertirse en extensiones de esos grandes mercados.
- Los países de regiones distantes de los mercados mundiales, pero con grandes mercados internos atractivos para los inversionistas, deben hacer frente a un desafío más difícil. Las instituciones apropiadas y la adecuada infraestructura

regional pueden ayudarlos a conseguir acceso a esos mercados. Como ejemplos cabe citar los de Asia oriental y, cada vez en mayor medida, Asia meridional. África meridional y América del Sur pueden integrarse también globalmente consiguiendo que sus mercados sean mayores y más especializados mediante instituciones regionales e infraestructura adecuada.

- La integración resulta especialmente difícil para los países de regiones que están divididas, son distantes de los mercados mundiales y carecen de la densidad económica resultante de una gran economía local. Entre esos países se encuentran los que integran “los mil millones de personas más necesitadas”: África oriental, central y occidental; Asia central, y las Islas del Pacífico. Para estos países, se necesitan los tres instrumentos: instituciones regionales que mitiguen los efectos de las fronteras, infraestructura regional adecuada que integre a los países e incentivos, como el acceso preferencial a los mercados mundiales, quizás condicionado a la garantía de que todos los países refuerzen la cooperación regional.

Hay un elemento común en los debates normativos sobre la urbanización, el desarrollo regional y la globalización. En su forma actual, estos debates insisten demasiado en la focalización geográfica: qué hacer en las zonas rurales o en los barrios pobres, qué hacer en los estados rezagados o en las zonas remotas, y qué hacer en los países más pobres o sin acceso al mar. El Informe replantea estos debates para sintonizarlos mejor con la realidad del crecimiento y el desarrollo. La realidad es que la interacción entre los lugares avanzados y atrasados es la clave para el desarrollo económico. La realidad es que las intervenciones espacialmente focalizadas son sólo una pequeña parte de lo que los gobiernos pueden hacer para ayudar a los lugares que no funcionan satisfactoriamente. La realidad es que, además de incentivos orientados a lugares específicos, los gobiernos tienen instrumentos de integración mucho más poderosos. Pueden crear instituciones que unifiquen todos los lugares y pueden poner en marcha una infraestructura que conecte unos lugares con otros.

En el Informe se propone un nuevo equilibrio en estos debates normativos a fin de incluir todos los instrumentos de integración: instituciones que unifiquen, infraestructura que integre e intervenciones que focalicen. Asimismo, se indica cómo utilizar las tres dimensiones de densidad, distancia y división para adaptar el uso de estos instrumentos normativos a fin de hacer frente a los desafíos de la integración, bien sean éstos relativamente sencillos o muy complejos.

Panorama general

El crecimiento económico tiende a ser desequilibrado desde el punto de vista geográfico, pero aun así el desarrollo puede ser incluyente a lo largo y ancho del territorio: ése es el mensaje principal del Informe sobre el desarrollo mundial (IDM) de este año. A medida que las economías se desarrollan, la producción se va concentrando espacialmente. Algunos lugares—ciudades, zonas costeras y países bien conectados con los grandes mercados internacionales—gozan del favor de los inversionistas. A medida que los países se desarrollan, aquéllos que tienen más éxito instauran también políticas que implican niveles de vida más homogéneos geográficamente. La manera de conseguir tanto los beneficios inmediatos de la concentración de la producción como las ventajas a largo plazo de la convergencia de los niveles de vida entre diferentes zonas geográficas es la integración económica.

Aunque los problemas de la integración económica no se prestan a soluciones sencillas, el principio rector no tiene por qué ser necesariamente complejo. La combinación de políticas en cada lugar debe calibrarse de tal manera que esté en consonancia con la dificultad del desafío que enfrenta dicho lugar a causa de su geografía económica. Desafortunadamente, los debates sobre las divergencias geográficas en el desarrollo muchas veces se limitan a la consideración de incentivos, o intervenciones focalizadas exclusivamente en las regiones rezagadas. El IDM replantea estos debates a fin de incluir la totalidad del espectro de instrumentos para la integración económica: instituciones, infraestructura e incentivos. El primer paso en los esfuerzos de integración consistiría en establecer una serie de instituciones geográficamente neutras. A veces, sin embargo, los desafíos planteados por la geografía son más exigentes y la respuesta debería incluir una infraestructura con capacidad de conexión. En los lugares donde la integración resulta más difícil, la respuesta normativa debería ser proporcionalmente amplia, de manera que combine instituciones que unen, infraestructura que conecta e intervenciones focalizadas.



Lugar y prosperidad

El lugar es el correlativo más importante del bienestar de una persona. En los próximos decenios, una persona nacida en los Estados Unidos ganará cien veces más que una nacida en Zambia, y vivirá tres decenios más. Detrás de estos promedios nacionales se encuentran cifras todavía más inquietantes. Si las cosas no cambian radicalmente, un niño nacido en una aldea lejos de la capital de Zambia, Lusaka, vivirá menos de la mitad que un niño nacido en la ciudad de Nueva York, y durante su breve vida ganará sólo US\$0,01 por cada US\$2 que gane el neoyorquino. Éste percibirá a lo largo de su vida un ingreso aproximado de US\$4,5 millones, mientras que el niño de la Zambia rural conseguirá menos de US\$10.000.

Un hombre boliviano con nueve años de escolarización gana por término medio unos US\$460 al mes, en dólares que reflejan una capacidad adquisitiva a precios de los Estados Unidos. Pero esa misma persona ganaría aproximadamente

tres veces más en los Estados Unidos. Un nigeriano con nueve años de estudios ganaría ocho veces más en los Estados Unidos que en Nigeria. Este beneficio intrínseco del lugar en el que se vive o se trabaja es considerable en todo el mundo en desarrollo.¹ El mejor predictor del ingreso en el mundo actual no es qué o a quién se conoce sino dónde se trabaja.

Baches, curvas y contagios

Estas divergencias de ingresos y de niveles de vida son el resultado de un atributo sorprendente del desarrollo económico: su heterogeneidad espacial. En forma algo injusta, la prosperidad no llega a todos los lugares al mismo tiempo. Ello es cierto en todas las escalas geográficas, desde la local a la nacional y a la mundial. Las ciudades avanzan rápidamente, distanciándose del campo. Los niveles de vida mejoran en algunas provincias mientras que en otras se estancan. Algunos países alcanzan la riqueza mientras que

otros permanecen pobres. Si la densidad económica se representara en tres dimensiones en un mapa del mundo, su topografía, con cualquier nivel de resolución, sería accidentada e irregular, nunca plana.

El sitio donde se vive o se trabaja es importante en todas las fases del desarrollo, pero tiene menos impacto sobre los niveles de vida en los países ricos que en los países pobres. Según estimaciones procedentes de más de 100 encuestas del nivel de vida, los hogares de las zonas más prósperas de los países en desarrollo —por ejemplo, Brasil, Bulgaria, Ghana, Indonesia, Marruecos y Sri Lanka— tienen un consumo medio que es casi un 75% superior al de hogares semejantes de las zonas rezagadas de los mismos países. En el caso de los países desarrollados como Canadá, Japón y Estados Unidos, la cifra comparable sería inferior al 25%. Por el contrario, a medida que un país se hace más rico, la ubicación adquiere mayor importancia para la producción económica. Ghana, Polonia y Nueva Zelanda —tres países de tamaño mediano con superficie de unos 250.000 km²— tienen ingresos nacionales brutos per cápita muy diferentes: aproximadamente US\$600, US\$9.000 y US\$27.000, respectivamente. El 5% de la superficie del país que tiene la mayor densidad económica produce en torno al 27% del producto interno bruto (PIB) en Ghana, el 31% en Polonia y el 39% en Nueva Zelanda.

En otras palabras, a medida que los países se desarrollan, la ubicación importa menos para las familias y más para las empresas. El desarrollo parece otorgar a un lugar la capacidad de beneficiarse económicamente de las mayores concentraciones de la producción y obtener las ventajas sociales resultantes de la convergencia en el consumo. Así pues, el desarrollo económico lleva consigo las condiciones de una prosperidad todavía mayor, en lo que podría considerarse un círculo virtuoso.

Otro hecho significativo es que la proximidad es importante. Una ciudad próspera pocas veces deja que su periferia se sumerja en la pobreza. La prosperidad de una provincia se comparte tarde o temprano con las más próximas. Y países vecinos comparten no sólo fronteras políticas, sino también destinos económicos. América del Norte, Europa occidental y Asia oriental son ahora regiones prósperas. Dentro de estas regiones, no todos los países crecieron al unísono. Dentro de cada país, algunas provincias consiguieron mejores resultados, y dentro de cada provincia la prosperidad llegó en diferentes momentos a las grandes urbes, las ciudades y las aldeas. Un hecho menos reconocido es que los lugares próximos a las provincias, países y regiones prósperos se han visto invariablemente beneficiados. La prosperidad produce congestión y hace que la actividad económica

tienda a expandirse mas allá de sus límites originales, pero sólo hacia los lugares que están bien conectados con esas partes prósperas. Los efectos negativos de la pobreza, la inestabilidad y los conflictos también se contagian. Para los lugares prósperos, la proximidad es una bendición; para los lugares pobres, una maldición.

Estos tres atributos del desarrollo —desigualdad geográfica, causalidad circular y efectos de la proximidad— no siempre han recibido la atención que merecen, a pesar de que tienen repercusiones fundamentales para las políticas públicas.

- La **desigualdad geográfica** —primer atributo del crecimiento económico— implica que, en general, los gobiernos no pueden promover el rápido crecimiento económico y, al mismo tiempo, difundir sus efectos positivos de manera homogénea en el territorio.
- La **causalidad circular** —segundo atributo— es motivo de esperanza para las autoridades que desean alcanzar una mejor distribución geográfica del bienestar. La mayor concentración de la producción económica es compatible con la convergencia geográfica en los niveles de vida. Las fuerzas de mercado asociadas con la aglomeración, la migración y la especialización, si se combinan con políticas progresivas, pueden conseguir tanto una concentración de la producción económica como una convergencia de los niveles de vida.
- Los **efectos de la proximidad** —el tercer atributo— conllevan un principio para la formulación de políticas: promover la integración económica. La desigualdad y sus círculos viciosos implican que es más difícil que los lugares que han quedado rezagados recuperen el terreno perdido. Por otro lado, el efecto de contagio permite concebir la esperanza de superar ese obstáculo. La integración económica es una forma efectiva, y la más realista, de aprovechar los beneficios inmediatos resultantes de la concentración para conseguir los beneficios a largo plazo de la convergencia.

Para poner en práctica este principio de la integración económica es preciso identificar las fuerzas de mercado y las políticas gubernamentales que mejor respalden la concentración de la masa económica y la convergencia de los niveles de vida entre los diferentes lugares. Es también preciso reconocer que estas fuerzas de mercado pueden ser fuertes o débiles, según la geografía económica. Estos fenómenos se han estudiado en anteriores *Informes sobre el desarrollo mundial*. En la presente edición se considera la influencia de la geografía en las oportunidades económicas, haciendo que el espacio y el lugar dejen de ser meras influencias ocultas en

la formulación de políticas y se conviertan en objeto primario de atención.

El problema: en tres escalas geográficas

Según la “escala geográfica”, las fuerzas de mercado que es preciso encauzar o respaldar no son siempre las mismas. En una escala menor —por ejemplo, una zona dentro de un país (una provincia o estado)—, la geografía presenta desafíos que son diferentes de los que tienen lugar en una escala geográfica mayor —por ejemplo, un país—. En una escala geográfica todavía más amplia —por ejemplo, un grupo de países que forman una región geográfica—, las fuerzas de mercado que contribuyen a la integración pueden verse bloqueadas por obstáculos geográficos y políticos todavía mayores (véase el Recuadro 1).

Localmente, la concentración de producción económica a medida que los países se desarrollan se pone de manifiesto en la urbanización. En Asia oriental, por ejemplo, si continúan las tendencias actuales, se prevé que la población urbana aumentará aproximadamente en unos

450 millones de personas en los dos próximos decenios, conforme vayan creciendo los países de esas regiones, lo que significa que cada mes se agregaría el equivalente de un nuevo París. En Asia meridional y central, el aumento previsto sería de casi 350 millones. En África al sur del Sahara —si las economías continúan creciendo— la población urbana podría incorporar unos 250 millones de personas entre 2005 y 2025. En otros lugares del mundo en desarrollo, las transformaciones urbanas serán igualmente importantes.

La pregunta es si las crecientes concentraciones de la humanidad aumentarán la prosperidad o producirán congestión y miseria. Otra preocupación es la divergencia en los niveles de vida entre quienes más se benefician de esta concentración geográfica —fundamentalmente la población urbana de las vecindades prósperas— y quienes se han quedado en las aldeas y los barrios de tugurios, cuyo número se estima en unos mil millones de personas en el mundo en desarrollo (véase el Mapa 1, Panel A). Las

RECUADRO 1 Tres escalas geográficas: local, nacional e internacional

Consideremos sucesivamente estas tres “vecindades”: el estado de Lagos, Nigeria y África occidental (véanse los mapas que figuran a continuación).

- *La primera escala geográfica es la zona dentro del país.* El estado de Lagos, en Nigeria sudoccidental, tiene cinco distritos (Badagry, Epe, Ikeja, Ikorodu y Lagos) con una superficie total aproximada de 3.500 km². La densidad estimada de población —en una zona que es la menos extensa pero una de las dos más pobladas de la nación— es de unas 2.600 personas por km². La zona metropolitana de Lagos tiene una densidad tres veces superior a

esa cifra, debido a las economías resultantes de la aglomeración y a la migración del campo a la ciudad.

- *La segunda escala geográfica es el país.* Con sus 36 estados y la zona de la capital y una extensión de 924.000 km², Nigeria es el 32º mayor país del mundo. La distancia desde Lagos hasta el extremo nororiental de Nigeria es de casi 1.500 km. Los estados meridionales tienen puertos y yacimientos petrolíferos. La parte septentrional, que en el pasado fue cuna de imperios antiguos, ahora es la que tiene mayor pobreza. La migración entre el norte y el sur no es

fácil, debido a las diferencias religiosas y lingüísticas. La distribución de la riqueza procedente del petróleo es motivo de tensión.

- *La tercera escala geográfica es la región.* Los vecinos de Nigeria en el África occidental son Camerún, Côte d'Ivoire, Ghana, Guinea Ecuatorial, Níger, la República Centroafricana y Togo. La región abarca más de 6 millones de km², divididos por algunas de las fronteras más infranqueables del mundo.

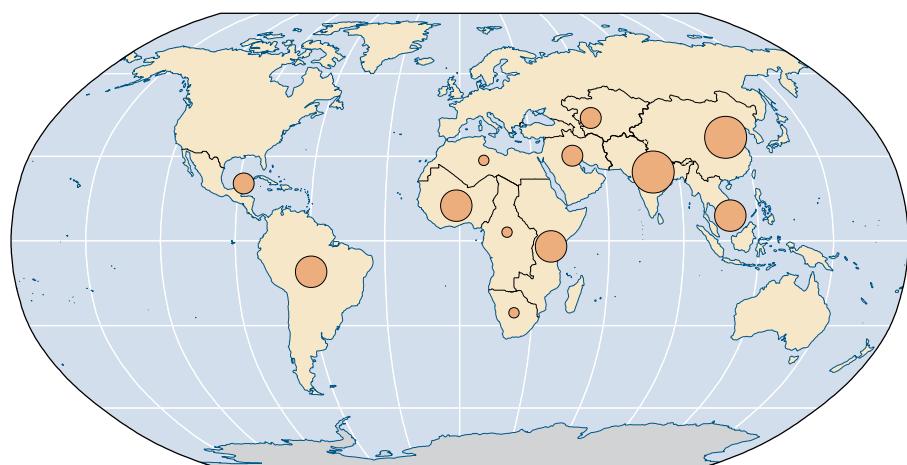
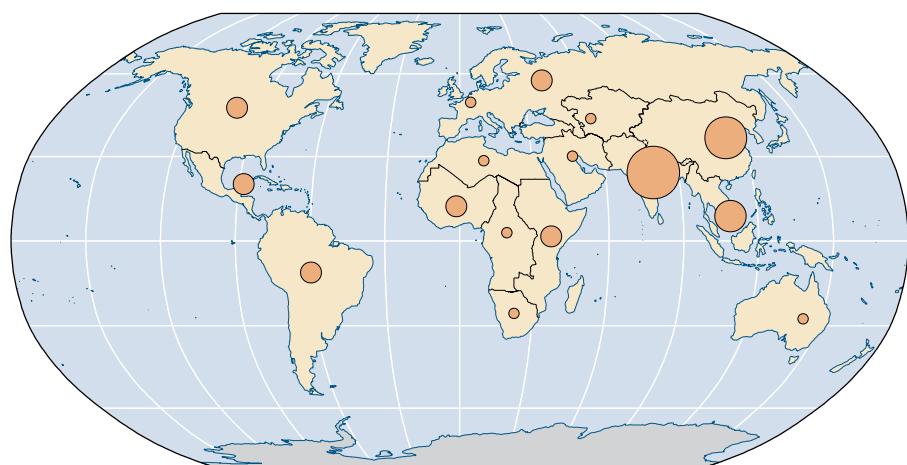
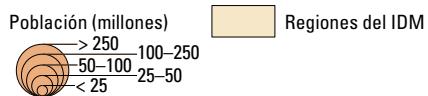
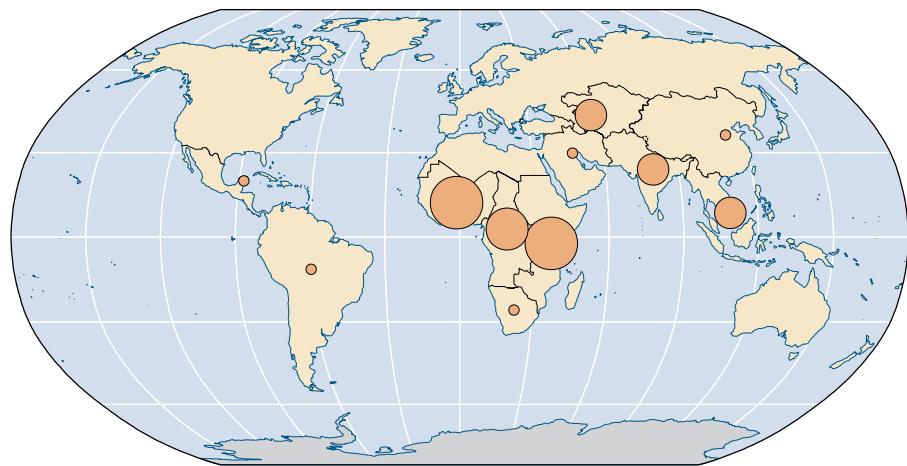
Fuente: Equipo del IDM 2009.

Tres escalas geográficas: zona, país y región

El estado de Lagos, Nigeria y África occidental representan las escalas local, nacional e internacional



Fuente: Equipo del IDM 2009.

Mapa 1. Los mayores desafíos para el desarrollo, a escala geográfica local, nacional e internacional**Panel A. Mil millones de personas en barrios de tugurios****Panel B. Mil millones de personas en zonas remotas****Panel C. Mil millones de personas en los puestos más bajos de la jerarquía mundial**

Fuentes: Panel A: Naciones Unidas 2006a; Panel B: Equipo del IDM 2009, datos obtenidos a partir de encuestas de hogares; Panel C: Collier, 2007.

(ineficaces) respuestas normativas adoptadas hasta ahora han tratado de desacelerar la urbanización.

En el plano nacional, el crecimiento económico presenta una desigualdad semejante: los lugares próximos a los grandes mercados, situados dentro o fuera del país, prosperan antes que los más distantes. En China, las provincias litorales—sobre todo en las tres zonas de la cuenca de Bohai, el delta del río Pearl y el delta del río Yangtze—representaban en 2005 más de la mitad del PIB del país, con menos de un quinto de su superficie. En Brasil, los estados centromeridionales de Minas Gerais, Río de Janeiro y São Paulo acaparan más del 52% del PIB del país, con menos del 15% de su superficie terrestre. El Gran Cairo produce el 50% del PIB de la República Árabe de Egipto y utiliza sólo el 0,5% de su superficie.

Los políticos ven en general con malos ojos este desequilibrio económico. En la Rusia comunista, el gobierno se esforzó por reducir la parte de la economía correspondiente a la antigua zona industrial de San Petersburgo, el Centro y los Urales medios del 65% al 32%, obligando a desplazar la producción a las zonas orientales. Incrementó la parte del este en la producción económica, que pasó del 4% en 1925 al 28% al final del comunismo, cuyo hundimiento se vio, probablemente, acelerado por la inefficiencia espacial que generaron dichos esfuerzos. Dado que los gobiernos se preocupan tanto por las divergencias económicas, ponen en peligro la competitividad y corren riesgo de colapso. Las políticas para reducir las disparidades interestatales o provinciales en la producción y en los niveles de vida son práctica común, pero en gran parte ineficaces. Aproximadamente mil millones de personas continúan viviendo en estas zonas retrasadas e inhóspitas (véase el Mapa 1, Panel B).

A escala internacional, el crecimiento económico ha concentrado la producción mundial en un reducido número de regiones, con diferencias equivalentes en los ingresos. En el año 2000, aproximadamente tres cuartas partes del PIB mundial se concentraban en América del Norte, Europa occidental y Asia nororiental. Esta concentración no es nueva. Hace tres siglos, China e India representaban aproximadamente dos tercios de la riqueza mundial. La diferencia estaba en que, entonces, tenían también más de la mitad de la población; la Unión Europea, Japón y Estados Unidos tienen menos de la sexta parte.

En la actualidad, la preocupación en el plano internacional es el alto nivel de pobreza, analfabetismo y mortalidad en algunas partes del mundo, frente a la prosperidad, alfabetización y longevidad de otras. Las respuestas normativas son, entre otras, la ayuda extranjera y los

esfuerzos multilaterales por facilitar los flujos del comercio y la inversión internacionales. No obstante, los obstáculos a las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo continúan siendo considerables, y la apatía hacia las personas distantes o distintas hace que los flujos de ayuda sean minúsculos. La ayuda será una pequeña parte de la solución. Incluso en la Unión Europea, con un PIB combinado de aproximadamente 8 billones de euros, la ayuda anual a través de los fondos estructurales y de cohesión tendrá en promedio un volumen inferior a los 50.000 millones de euros entre 2007 y 2013. La ayuda extranjera es menos del 0,5% del ingreso nacional bruto de los países que la aportan, y no representa ni siquiera una fracción considerable del PIB de los países donde se concentran los “mil millones de personas más necesitadas”. Estos países suman el 12% de la población mundial y tienen menos del 1% de su PIB (véase el Mapa 1, Panel C).²

Mil millones de habitantes de zonas de tugurios en las ciudades del mundo en desarrollo, mil millones de personas en las zonas retrasadas y frágiles de los países, mil millones de personas en el nivel más bajo de la jerarquía mundial de naciones: estas poblaciones superpuestas plantean hoy los mayores desafíos para el desarrollo. Aunque aparentemente inconexas, comparten una característica fundamental: en diferentes escalas geográficas, son la manifestación más visible de la importancia de la geografía económica para el desarrollo.

La preocupación por estos 3 mil millones de personas, vistas en conjunto, lleva algunas veces a proponer un crecimiento económico más espacialmente equilibrado. Por ejemplo, se mantiene que el crecimiento de las ciudades debe controlarse, que las diferencias de riqueza entre el campo y la ciudad deben reducirse rápidamente, que las zonas y provincias retrasadas alejadas de los mercados nacionales y mundiales deben respaldarse con programas de desarrollo territorial que ofrezcan empleos a las personas que viven en ellas y, finalmente, que las crecientes diferencias entre el mundo desarrollado y en desarrollo deben resolverse mediante intervenciones para proteger a las empresas de los países en desarrollo hasta que estén dispuestas a competir.

El mensaje del *Informe sobre el desarrollo mundial 2009* es diferente: el crecimiento económico tiende a ser desequilibrado geográficamente. Los esfuerzos por difundirlo prematuramente pondrán en peligro el progreso. Dos siglos de desarrollo económico revelan que las disparidades espaciales de ingreso y producción son inevitables. Una generación de investigación económica revela que no hay ninguna razón válida para esperar que el crecimiento

RECUADRO 2 *Las tres dimensiones del desarrollo: densidad, distancia y división*

En el presente Informe se utilizan tres dimensiones geográficas para describir la transformación de las economías a medida que se desarrollan (Parte I) y las condiciones que se deben tener presentes al formular las políticas (Parte III). Estas palabras son metáforas fácilmente comprensibles, ya que la densidad, la distancia y la división evocan imágenes de la geografía humana, física y política. Por otro lado, se pueden cuantificar. Consideremos el siguiente ejemplo:

En 2003, Nigeria tenía 45 millones de cabras y cabritos, 28 millones de ovejas y corderos y 15 millones de cabezas de ganado vacuno. En un año típico, se sacrifican 8 millones de ovejas, 7 millones de cabras y 500.000 cabezas de ganado vacuno, en la mayoría de los casos en cinco estados septentrionales, incluido Kano. Más de la mitad de los cueros se consumen como *pomo*. El resto se vende a las curtidurías. La demanda de éstas supera la oferta local, por lo que se importan animales de países próximos como Chad, Níger y Camerún. Las pieles de oveja y cabra son un buen negocio: en 2001, Nigeria produjo entre 30 millones y 35 millones de pieles, cuya inmensa mayoría se exportó a Europa.

Densidad. Consideremos las condiciones de mercado para una curtiduría que produce cuero en la ciudad de Kano, en Nigeria septentrional. Oficialmente, la población del estado de Kano es de unos 9 millones de personas, suficientemente numerosa para suministrar mano de obra especializada e infraestructura para sus curtidurías. Debido a la concentración

de personas en la ciudad de Kano y en sus alrededores, en 1990 la densidad económica de la zona (PIB por km²) era 35 veces superior a la de Nigeria. La capacidad de las curtidurías de la ciudad y sus alrededores hace que resulte rentable incluso importar ilegalmente animales vivos —insumo intermedio más importante— desde los países vecinos. Pero Kano no es ni lo suficientemente grande ni lo bastante rico como para consumir más que una pequeña parte de lo que se produce. Las mercancías deben exportarse para que lleguen a personas dispuestas a pagar lo suficiente para que la producción sea rentable.

Distancia. Los europeos ricos quieren productos de “cuero de Marruecos”, muchos de los cuales vienen de Kano. Para llegar a Europa, las exportaciones a granel de Kano deben atravesar Lagos, separado por 1.000 km de autopistas y ferrocarriles. Pero podrían parecer 4.000 km. Un ferrocarril llega a Lagos atravesando las ciudades de Kaduna e Ibadan, pero es de vía angosta y su mantenimiento deja mucho que desear. La mayor parte del comercio se realiza por carretera, en cuyo caso existe el inconveniente de los bloqueos y de la piratería. Las compañías de transporte cobran más de US\$ 1.200 por llevar un tráiler de 30 toneladas desde Kano hasta Lagos. Una vez que las mercancías llegan a Lagos, están sometidas al pago de los derechos portuarios, hurtos y retrasos. Se necesitan 26 días para que las mercancías lleguen hasta el barco. La distancia económica desde Kano hasta Lagos, medida en términos monetarios,

es varias veces superior a los 829 km euclidianos (en línea recta).

División. Pero el viaje no ha terminado todavía. Las mercancías deben superar la división causada por las diferencias en las monedas y convenciones entre Nigeria y Europa. Entre diciembre de 2007 y marzo de 2008 la moneda de Nigeria se depreció, pasando de 170 a 180 naira/euro, pero luego se apreció, pasando de 246 a 235 naira/libra esterlina entre noviembre de 2007 y marzo de 2008. Los compradores y vendedores de productos de cuero tienen que hacer frente a esas fluctuaciones. Deben tener también en cuenta dos conjuntos de leyes y costumbres. El Reino Unido tiene 30 procedimientos para exigir el cumplimiento de un contrato; Nigeria, 39. Estas divisiones multiplican los costos de la actividad empresarial. Son pocos los barcos de carga que recalcan en Lagos, por lo que cuesta mucho más transportar mercancías desde Lagos que desde lugares con mayor actividad, como Shanghai. Cuesta menos de US\$ 400 enviar un contenedor al Reino Unido desde China, mientras que desde Nigeria el costo supera los US\$ 1.000.

La baja densidad local, las costosas distancias internas y las divisiones internacionales se confabulan en contra de Kano. La situación se complica todavía más debido a las divisiones religiosas y de otro tipo dentro de Nigeria.

Fuentes: Banco Mundial, 2007; Phillips, Taylor, Sanni y Akoroda (FAO, 2004); Gobierno de Nigeria, 2003.

económico se extienda uniformemente en el espacio. Lo ocurrido en los países con una experiencia positiva de desarrollo revela que la producción se concentra cada vez más espacialmente. Las naciones con mejores resultados instauran políticas que promueven niveles de vida básicos espacialmente más uniformes. La producción económica se concentra, mientras que los niveles de vida convergen.

En la Parte I del Informe se describen las transformaciones geográficas que son necesarias para el desarrollo. En la Parte II se analizan los factores que impulsan esos cambios y se determinan los mercados que consiguen tanto la concentración como la convergencia. En la Parte III se propone el principio de la integración económica —entre los lugares preferidos por los productores y los lugares donde vive la gente— para orientar la formulación de políticas. Utilizando este principio, se replantean los debates sobre la urbanización, el desarrollo territorial y la integración internacional, y se hace un llamado a la

reorientación de las políticas territoriales, evitando un énfasis prematuro en la dispersión del crecimiento hacia las zonas rezagadas por medio de incentivos e intervenciones focalizadas, y favoreciendo la integración geográfica.

Utilizando una combinación bien calibrada de instituciones, infraestructura e intervenciones, los responsables actuales del desarrollo pueden reconfigurar su geografía económica. Cuando lo hagan acertadamente, conseguirán, aun en el contexto de un crecimiento económico desequilibrado geográficamente, un desarrollo social mejor distribuido.

Las tres dimensiones del desarrollo

Las transformaciones geográficas para el desarrollo económico pueden clasificarse en tres dimensiones: densidad, distancia y división. Estas tres palabras no son meras metáforas, sino que se relacionan integralmente con el concepto más técnico de “acceso al mercado” (véase el Cuadro 2). Además, estos tres conceptos resumen

las dimensiones de la geografía económica que es preciso considerar con el fin de hacer frente a los desafíos del desarrollo.

La comprensión de las transformaciones de acuerdo con las dimensiones de densidad, distancia y división ayuda a determinar las principales fuerzas de mercado y las respuestas normativas pertinentes en cada una de las tres escalas geográficas: local, nacional e internacional (véase el Cuadro 1).

- La **densidad** es la dimensión más importante en el plano local o subnacional. Las distancias son cortas, y las divisiones políticas y culturales son pocas y superficiales. El desafío normativo es conseguir una densidad adecuada, encauzando las fuerzas de mercado con el fin de alentar la concentración y promover la convergencia en los niveles de vida entre aldeas y ciudades y grandes urbes. Por otro lado, la distancia puede ser importante, ya que la rápida urbanización genera congestión, y las divisiones dentro de las ciudades pueden hacerse patentes en los barrios de tugurios.
- La **distancia** a la densidad es la dimensión más importante en el plano geográfico nacional. La distancia entre las zonas donde se concentra la actividad económica y las que quedan rezagadas es la dimensión principal. El desafío normativo está en ayudar a las empresas y trabajadores a reducir su distancia a la densidad. Los principales mecanismos son la movilidad de la mano de obra y la reducción de los costos de transporte con inversiones en infraestructura. Las divisiones dentro de los países —diferencias de lenguaje, moneda y cultura— suelen ser

pequeñas, aunque los grandes países, como India y Nigeria, pueden estar geográficamente divididos debido a las diferencias en religiones, etnias y lenguas.

- La **división** es la dimensión más importante desde el punto de vista internacional. Pero la distancia y la densidad son también relevantes. La producción económica se concentra en un reducido número de regiones mundiales —América del Norte, Asia nororiental y Europa occidental—, que son también las más integradas. Otras regiones, por el contrario, están divididas. Si bien la distancia es importante en el plano internacional, por lo que respecta al acceso a los mercados mundiales, las divisiones asociadas con la impermeabilidad de las fronteras y las diferencias de monedas y reglamentos son un obstáculo más grave que la distancia. El hecho de tener cerca una economía grande y dinámica puede ayudar a los países más pequeños, especialmente en regiones alejadas de los mercados mundiales. Para las economías de otras regiones, como África central y Asia central, la integración internacional resulta especialmente difícil.

Por otro lado, el posible problema en cada una de estas escalas geográficas es el mismo: las personas están en un lugar y la producción en otro. Los lugares atraen a la producción y a las personas con diferentes ritmos, y estas diferencias determinan las disparidades geográficas en el ingreso. En las diferentes zonas, naciones y en el mundo en general, el desarrollo llega en oleadas y deja a su paso un paisaje económico disparejo: prosperidad en unos lugares, pobreza en otros.

Cuadro 1 La densidad tiene la máxima importancia en el plano local, la distancia en el nacional y la división en el internacional

Unidad	Escalas geográficas		
	Local	Nacional	Internacional
Zona	País	Región	
Ejemplos	Guangdong (178.000 km ²) Estado de Río de Janeiro (44.000 km ²) Estado de Lagos (3.600 km ²) Gran Cairo (86.000 km ²)	China (9,6 millones de km ²) Brasil (8,5 millones de km ²) Nigeria (933.000 km ²) Egipto, República Árabe de (995.000 km ²)	Asia oriental (15,9 millones de km ²) Sudamérica (17,8 millones de km ²) África occidental (6,1 millones de km ²) África del Norte (6,0 millones de km ²)
Dimensión más importante	Densidad De los asentamientos rurales y urbanos	Distancia Entre zonas retrasadas y avanzadas	División Entre países
Segunda dimensión más importante	Distancia Debida a la congestión	Densidad De población y pobreza en las zonas retrasadas	Distancia A los grandes mercados mundiales
Tercera dimensión más importante	División Entre asentamientos formales y barrios de tugurios	División Entre zonas dentro de los países	Densidad Ausencia de un gran país vecino

Fuente: Equipo del IDM 2009.

Nota: En este Informe, el término "zona" se usa en referencia a los espacios económicos o unidades administrativas dentro de un país, como por ejemplo los estados o provincias, y el término "región" se usa en referencia a grupos de varios países con proximidad geográfica.

El mundo no es plano

El desarrollo no es ni homogéneo ni lineal, en ninguna de las escalas geográficas. El crecimiento llega antes a algunos lugares que a otros. Las diferencias geográficas en los niveles de vida divergen antes de converger, más rápidamente a escala local y con mayor lentitud a medida que se hacen sentir los efectos de la geografía. Estos datos sinópticos están basados en las experiencias de los países que han conseguido avanzar por el camino del desarrollo en los dos últimos siglos.

La producción económica está cada vez más concentrada

Conforme se desarrollan los países, las personas y las actividades económicas se van concentrando. De todas formas, la velocidad varía, de acuerdo con la escala espacial: las fuerzas económicas no actúan en un vacío geográfico. La concentración de las personas y la producción es especialmente rápida en el plano local, mientras que resulta particularmente lenta en el plano internacional.

- *La concentración es especialmente rápida en el plano local.* La forma más cómoda de medir la concentración económica es considerar la tasa de urbanización —el crecimiento de la densidad económica y de la población en ciudades y urbes—. Gran parte de esta transformación geográfica se ha conseguido cuando los países alcanzan ingresos per cápita de unos US\$3.500, que representan aproximadamente el umbral para incluirse en el grupo de países de ingreso mediano-alto. La velocidad de esta transformación no es distinta de la que se observó en los países desarrollados de hoy cuando se transformaron en el pasado. De ello se deduce que todas las naciones deben gestionar un crecimiento rápido de las concentraciones urbanas cuando tienen todavía ingresos bajos e instituciones incipientes.
- *La concentración es más constante en el plano nacional.* En este caso, el mejor sistema de medición son los indicadores de desarrollo de las zonas: la acumulación de la producción y de las personas en las áreas más avanzadas. Una gran parte de esta transformación se ha conseguido en general cuando los países alcanzan ingresos per cápita de US\$10.000 a US\$11.000, aproximadamente el umbral para incluirse en el grupo de países de ingreso alto. Así ha ocurrido en los países con experiencias positivas de desarrollo. De ello se deduce que los países en desarrollo deben prever un recrudecimiento de las disparidades subnacionales en los ingre-

sos y la producción cuando tienen todavía una infraestructura e instituciones insuficientemente desarrolladas.

- *La concentración es particularmente lenta en el plano internacional, y dura más tiempo.* La producción y la riqueza continúan concentrándose en los países que han superado los US\$25.000 de ingreso per cápita, que representa el tramo más alto de la distribución internacional del ingreso. Los vecinos de las naciones parecen crecer o estancarse juntos: la proximidad a la prosperidad ayuda, mientras que la proximidad a las naciones pobres perjudica. De ello se deduce que las estrategias de crecimiento para los países con desarrollo tardío no son las mismas que las que funcionaron antes para los que han alcanzado ya un nivel de ingresos altos; para los países en desarrollo de hoy, la integración económica con el resto del mundo —países vecinos y distantes— es todavía más fundamental.

La concentración local (en ciudades y grandes urbes) se produce con rapidez. Veamos en primer lugar la concentración creciente de las personas en ciudades y grandes urbes. A medida que se desarrollan los países, la densidad económica de algunos lugares aumenta a medida que las personas se trasladan a las ciudades y grandes urbes o a sus proximidades (véase el Gráfico 1, Panel A). La proporción urbana de la población registra un fuerte aumento —desde aproximadamente el 10% al 50%— cuando los países de ingreso bajo pasan al nivel de ingreso mediano-bajo, que es de unos US\$3.500. (Las comparaciones internacionales son difíciles porque los países entienden de distinta manera el término “urbano”²³). Entre 2000 y 2005, el crecimiento medio de la población urbana en los países de ingreso bajo fue del 3% anual, más del doble que en los países de ingreso mediano y más de tres veces superior al de los países de ingreso alto. Algunas veces, ello puede significar el rápido crecimiento de una sola ciudad, como Bangkok (Tailandia), lo que produce una concentración todavía mayor.

La parte de los residentes urbanos en total del consumo de los hogares aumenta también. La población urbana de Malawi, Jordania y Panamá —países con PIB per cápita de aproximadamente US\$160, US\$1.600 y US\$5.600, respectivamente— representa el 36%, 63% y 80% del consumo agregado.

Estas transformaciones espaciales están estrechamente relacionadas con la transformación sectorial de países agrarios que se convierten en industriales y luego, en la economía posindustrial, dan mayor relieve a los servicios. Los países de alto ingreso de hoy registraron una

carrera semejante hacia la urbanización cuando se industrializaron (véase el Capítulo 1). Todas las pruebas indican que el paso de la agricultura a la industria se ve favorecido, no perjudicado, por una agricultura robusta, que ayude a las ciudades y grandes urbes a florecer⁴. Las personas se trasladan para mejorar sus condiciones de vida. Por otro lado, cuando la agricultura prospera, la migración permite una situación más desahogada no sólo para quienes migran sino también para las aldeas que abandonan y las ciudades en que se asientan.

La concentración nacional (en las zonas adelantadas) se prolonga durante más tiempo.

Lo que ocurre en las ciudades ocurre también en las diferentes zonas de un país, pero a un ritmo más lento. Con el desarrollo, las personas y la producción se concentran en algunas partes de los países, las zonas “adelantadas”. La densidad económica crece en esos lugares —Mármara en Turquía, por ejemplo—, mientras que los ingresos de los lugares económicamente distantes —como la Anatolia sudoriental en el este— pueden quedar muy rezagados. Esta concentración es difícil de cuantificar, pero parece que se frena o se detiene con ingresos per cápita de US\$10.000 a US\$15.000 (véase el Gráfico 1, Panel B).

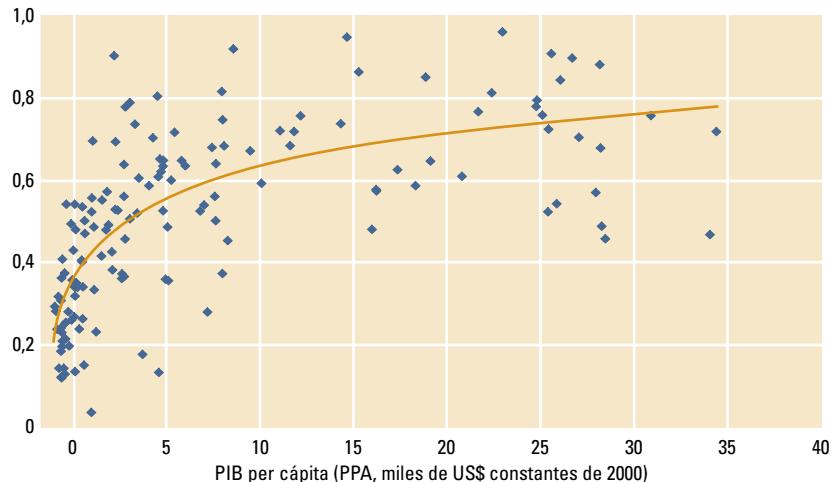
Inicialmente, la concentración aumenta con rapidez. La parte del consumo total de las zonas adelantadas en los países con ingresos que oscilan entre los US\$500 y los US\$7.000 —Tayikistán, Mongolia, El Salvador y Argentina— pasa del 30% al 65%. Si se comparan las concentraciones del PIB en países con la misma superficie terrestre —República Democrática Popular Lao, Ghana, Polonia y Noruega— pero con ingresos de US\$600 a US\$27.000, se observa que la concentración se intensifica a medida que aumentan los ingresos.

No hay nada nuevo en todo ello. La producción en las economías desarrolladas de hoy se fue concentrando cada vez más hasta que éstas alcanzaron un nivel de ingresos altos. La concentración en la zona adelantada de Francia se cuadruplicó entre 1800 y 1960, y los ingresos franceses pasaron de US\$1.000 a US\$6.000. No obstante, en un determinado momento, las naciones continúan siendo cada vez más ricas pero no más concentradas, fenómeno que suele producirse cuando se incorporan a las filas de los países de ingreso alto. No hay ninguna razón para prever que las pautas sean muy diferentes en la actualidad (véase el Capítulo 2).

Gráfico 1 En las tres escalas geográficas, las pautas de concentración de la actividad económica son semejantes

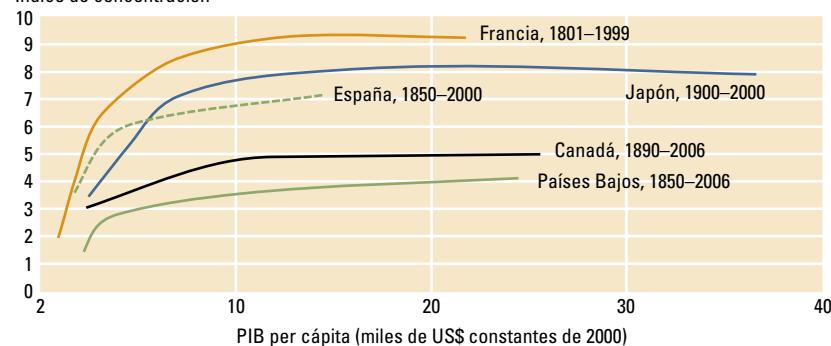
Panel A. A medida que las naciones comienzan a desarrollarse, las personas se concentran en ciudades y grandes urbes

Índice de aglomeración



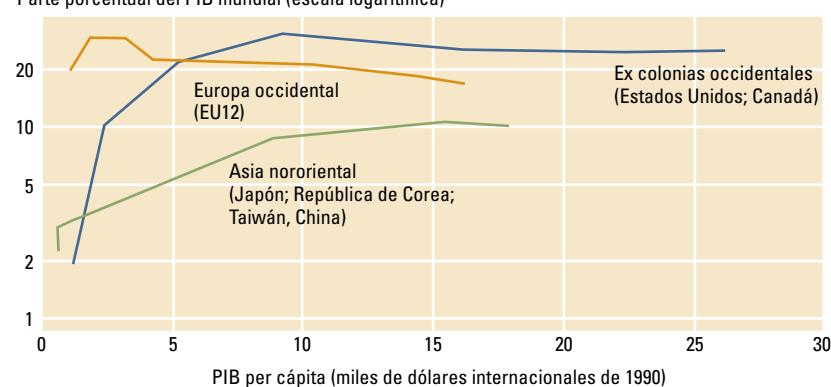
Panel B. En el plano nacional, la producción se concentra en las zonas de vanguardia

Índice de concentración



Panel C. En el plano internacional, las riquezas se concentran en algunas regiones

Parte porcentual del PIB mundial (escala logarítmica)



Fuente: Panel A: Equipo del IDM 2009 (para más detalles, véase el Capítulo 1); Panel B: Equipo de IDM 2009 (para más detalles, véase el Capítulo 2); Panel C: Equipo de IDM 2009 (para más detalles, véase el Capítulo 3).

La concentración internacional (en algunas regiones y países avanzados del mundo) continúa durante algún tiempo. Se ha producido una concentración semejante de la masa económica en el plano internacional. Hoy, una cuarta parte del PIB mundial puede caber en una zona del tamaño de Camerún, y la mitad en una de las dimensiones de Argelia. En 1980, las proporciones correspondientes a la UE15, América del Norte y Asia oriental sumaban el 70%; en 2000, el 83%. Dentro de estas regiones, la actividad económica se fue concentrando en un reducido número de países antes de que comenzara a dispersarse. La proporción correspondiente a Francia, Alemania y el Reino Unido en el PIB regional de la UE15 subió a aproximadamente dos tercios en 1940, antes de descender a aproximadamente la mitad en nuestros días. En Asia oriental, la proporción de Japón en el PIB de la región ascendió al 83% en 1975 y luego bajó al 62% para el año 2000.

No hay ninguna razón para prever que, cuando prosperen, otras partes del mundo no registren estas mismas pautas: aumento de la concentración en algunos países, antes de que se produzca un desbordamiento en beneficio de sus vecinos (véase el Capítulo 3).

Los niveles de vida divergen antes de converger

Conforme aumentan los ingresos, los niveles de vida convergen entre los lugares donde se ha concentrado la masa económica y donde no ha ocurrido así, pero no antes de divergir.

- *El consumo esencial de los hogares es el primero en converger.* Las diferencias entre el campo y la ciudad en lo que respecta al consumo esencial de los hogares disminuyen con bastante rapidez. Incluso en los países con una proporción urbana de aproximadamente el 50%-60%, estas diferencias pueden ser pequeñas. Las diferencias entre las zonas en cuanto a las tasas de pobreza son más persistentes, y las diferencias internacionales todavía más. Pero conforme se ha ido desarrollando el mundo, estas diferencias han disminuido en todas las escalas geográficas.
- *La convergencia siguiente tiene lugar en los servicios públicos básicos.* Las diferencias entre las zonas rurales y urbanas en lo que respecta a educación básica, salud, agua potable y saneamiento persisten hasta que los países alcanzan un nivel de ingreso mediano-alto. Pero las divergencias dentro de cada ciudad en lo que respecta a estos servicios —en forma especialmente sensible en los barrios de tugurios— persisten mucho después de haberse alcanzado altos niveles de urbanización e ingresos de nivel mediano-alto.

- *Los últimos en converger son los salarios y los ingresos.* De hecho, los salarios y los ingresos divergen entre las zonas retrasadas y avanzadas de un país a medida que sus niveles van pasando de un nivel bajo a un nivel mediano-bajo, que es precisamente el mismo intervalo de ingreso per cápita necesario para que aumente la concentración territorial. Por otro lado, la divergencia mundial de los salarios y la riqueza parece continuar durante mucho más tiempo. En Asia oriental los ingresos per cápita divergieron entre 1950 y 1970 mientras que Japón avanzaba con gran impulso. Luego, la prosperidad de Japón se desbordó hacia las zonas próximas y los ingresos convergieron, cuando comenzaron a prosperar los países de la región, que se integraron internacionalmente. Entre los países de Asia occidental, por el contrario, no hubo ninguna divergencia en los ingresos, como tampoco hubo un rápido crecimiento.

La convergencia de los niveles de vida, como la concentración de la actividad económica, avanza más rápidamente a escala geográfica local, mientras que el ritmo es especialmente lento en el plano internacional. Pero esto ocurre únicamente en las vecindades prósperas. Incluso en esos lugares, algunos indicadores del nivel de vida (como el consumo per cápita, la renta o los ingresos) tardan mucho en converger, algunas veces incluso con una divergencia inicial (véase el Gráfico 2). En otros casos, como en los indicadores de educación y salud, el proceso puede ser más rápido.

Localmente, la convergencia de los niveles de vida básicos comienza antes. Las diferencias entre la población urbana y rural en los niveles de consumo aumentan hasta que los países alcanzan un nivel de ingreso mediano-alto (véase el Gráfico 2). Pero caen poco después, y resultan pequeñas incluso antes de que alcancen un nivel de ingreso alto, de aproximadamente US\$10.000 per cápita. El acceso al agua y al saneamiento en las zonas urbanas es más de un 25% superior en el caso de los países menos urbanizados. En cuanto a los países con tasas de urbanización de aproximadamente el 50%, como Argelia, Colombia y Sudáfrica, la disparidad de acceso se sitúa en torno al 15%. En países como Brasil, Chile, Gabón y Jordania, la disparidad es inferior al 10%.

Esta pauta se observa también dentro de los países. Las zonas que son más prósperas y urbanizadas tienen menos diferencias de nivel de vida entre la población rural y urbana. Así ocurre incluso en países con bajos niveles de ingreso, como China, India y Filipinas. No obstante, dentro de las zonas muy urbanizadas, las diferencias en los niveles de vida básicos, como las relativas al saneamiento y las escuelas, suelen perdurar. A pesar de los mejores esfuerzos de los gobiernos,

por ejemplo, los barrios de tugurios forman parte del paisaje urbano de los países mucho después de que hayan alcanzado niveles de ingreso elevados. Es frecuente que un tercio de la población de las ciudades en desarrollo viva en ese tipo de barrios.

En el plano nacional, la divergencia en los niveles de vida se produce con rapidez pero la convergencia es más lenta. En los primeros niveles de ingreso, las disparidades entre diferentes zonas en lo que respecta a los niveles de vida básicos pueden ser pequeñas, pero aumentan rápidamente a medida que crecen los países. Por ejemplo, en Camboya, país de ingreso bajo, la diferencia entre las zonas avanzadas y las zonas retrasadas en el consumo de hogares que, por lo demás, serían semejantes es de casi el 90%. En Argentina, país de ingreso mediano, la diferencia es del 50%, mientras que en el Canadá actual es de sólo el 20%. En los países de rápido crecimiento de Asia oriental y Europa oriental, por ejemplo, estas diferencias han aumentado con rapidez.

Algunos países, como Chile, han representado la excepción. Entre 1960 y 2000, Chile registró una convergencia geográfica, mientras que su PIB per cápita se duplicó con creces, hasta situarse en torno a los US\$10.500. En Colombia, el coeficiente del PIB entre la zona avanzada de Bogotá y la zona atrasada de Choco bajó de 10 a 3 entre 1950 y 1990. Menos excepcional resulta la convergencia de la pobreza, la salud básica, la nutrición y la educación entre las zonas dentro de cada país. Los países de rápido crecimiento de todo el mundo han podido traducir rápidamente el progreso económico en equidad espacial en estos niveles de vida más básicos.

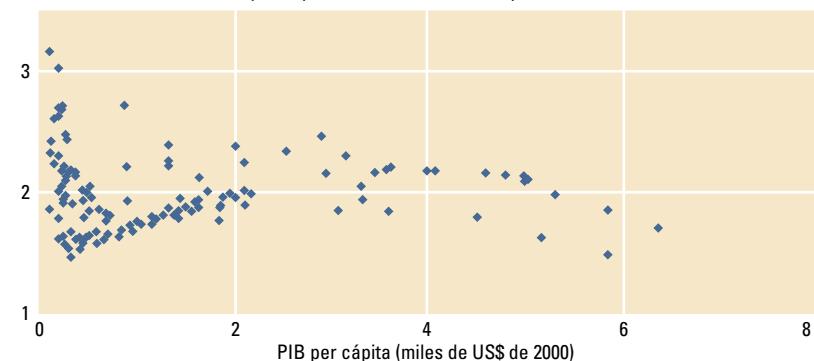
En el plano internacional, la divergencia de ingresos continúa durante algún tiempo, mientras que la convergencia es especialmente lenta. El PIB per cápita mundial se ha multiplicado casi por diez desde 1820. La esperanza de vida se ha duplicado. Las tasas de alfabetización han subido de menos del 20% a más del 80%. Pero estos progresos no se han distribuido en forma homogénea. Europa y sus ex colonias —Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos— y, más recientemente, Japón y sus países vecinos han registrado enormes aumentos en los ingresos y los niveles de vida.

En lo que respecta a los ingresos, la convergencia ha tenido lugar únicamente en las regiones de crecimiento más rápido del mundo. La pauta ha sido desigual dentro de esos países: algunos de ellos ocupan posiciones de liderazgo, lo que genera divergencia entre los vecinos, y luego parece que el crecimiento se contagia a éstos. En otras regiones, como en Asia occidental, no hay divergencia ninguna: magro consuelo, ya que estas regiones han caído por debajo de Europa, las ex colonias europeas y Japón. La

Gráfico 2 En las tres escalas geográficas, las pautas de convergencia de los niveles de vida son semejantes

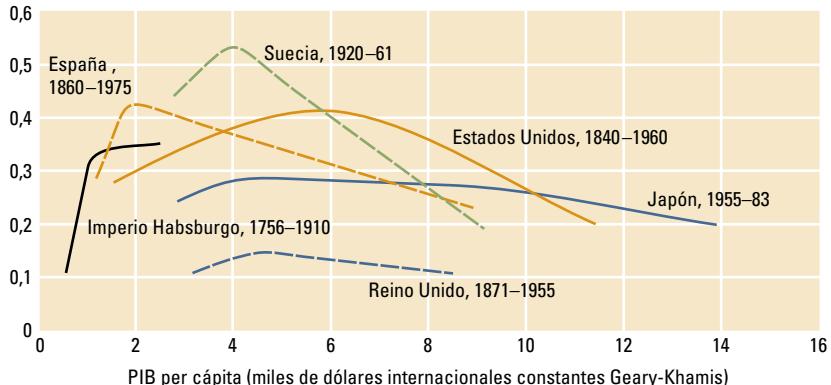
Panel A. En el plano local, primero divergencia y luego convergencia en las diferencias entre zonas rurales y urbanas

Coeficiente entre el consumo per cápita de las zonas urbanas y rurales



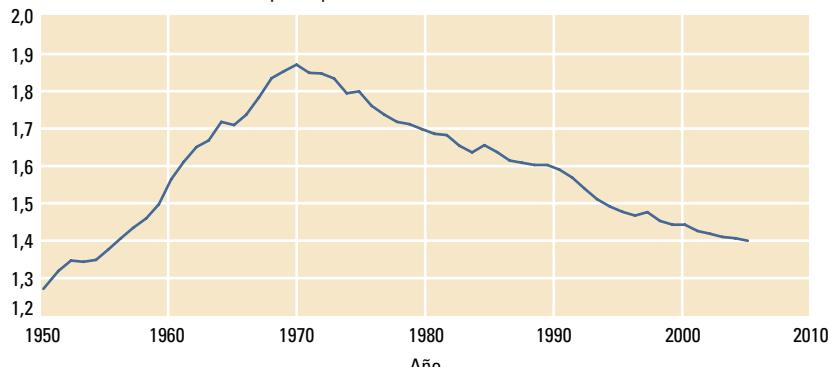
Panel B. En el plano nacional, primero divergencia y luego convergencia en los ingresos entre las zonas avanzadas y atrasadas

Desigualdad espacial (coeficiente de variación de los salarios o ingresos regionales)



Panel C. En el plano internacional, primero divergencia y luego convergencia, pero sólo en las regiones en crecimiento

Coeficiente de variación del PIB per cápita



Fuente: Panel A: Estimaciones del equipo del IDM 2009 a partir de más de 120 encuestas de hogares realizadas para más de 75 países; Panel B: Equipo del IDM 2009 (véase el Capítulo 2); Panel C: Equipo del IDM (véase el Capítulo 3).

importancia de los vecinos se observa en forma especialmente gráfica en una comparación de las naciones del cono sur de América Latina —Argentina, Brasil, Chile y Uruguay— con Italia, Portugal y España, en Europa meridional. Entre 1950 y 2006, la convergencia creció a un

ritmo del 1% anual en Europa meridional y de sólo el 0,3% en Sudamérica.

A diferencia de lo que ocurre con los ingresos, la desigualdad mundial en el acceso a los niveles de vida básicos —esperanza de vida y educación— ha descendido desde 1930. Estas mejoras han acelerado su ritmo desde 1960 y se han compartido entre todas las regiones.

El mundo de hoy es diferente, pero el pasado nos ofrece enseñanzas útiles

Las pautas generales de concentración y convergencia serán probablemente las mismas para los países en desarrollo de la actualidad que para los que emprendieron ese camino inicialmente. Por otro lado, hay algunas diferencias debidas a razones de carácter tecnológico y político.

Ciudades más grandes. Gracias a la mejora de la medicina y el transporte, el mundo está ahora más poblado y las ciudades son mucho mayores. Entre 1985 y 2005, la población urbana de los países en desarrollo creció más de 8,3 millones de personas al año, aumento casi tres veces superior al de los actuales países de ingreso alto entre 1880 y 1900 (3 millones), fechas en que sus ingresos eran comparables. No obstante, si se excluyen China e India, el aumento anual es de menos de 4,5 millones, aproximadamente un 50% más que hace un siglo. La principal diferencia es que las mayores urbes del mundo son hoy mucho mayores. Londres tenía menos de 7 millones de habitantes en 1990. La mayor ciudad de los países de ingreso bajo de hoy día (Mumbai) es tres veces mayor. Lo mismo cabe decir de México, la mayor ciudad de los países de ingreso mediano. El tamaño medio de las 100 mayores ciudades del mundo es ahora casi 10 veces mayor que en 1900 (véase el Gráfico 3, Panel A), y casi dos tercios de estas ciudades se encuentran en países en desarrollo.

Mercados más amplios. Debido a los avances de la tecnología de las comunicaciones y el transporte, el concepto de los mercados es más global. El comercio global en proporción de la producción es ahora más del 25%, casi cinco veces más que en 1900 (véase el Gráfico 3, Panel B). La apertura al comercio y a los flujos de capital que hace que los mercados sean más globales determina también que las divergencias subnacionales en el nivel de ingresos sean mayores y que perduren durante más tiempo en los países en desarrollo de nuestros días. No todas las partes de un país están preparadas para acceder a los mercados mundiales. Los lugares costeros y económicamente densos se encuentran en mejor situación. El PIB per cápita de China en 2007 era igual que el de Gran Bretaña en 1911. Shanghai, zona avanzada de China, tiene actualmente un

PIB per cápita igual al de Gran Bretaña en 1988, mientras que la zona retrasada de Guizhou está más próxima a Gran Bretaña en 1930. Las razones son el tamaño de China, la apertura de su zona costera al comercio mundial y la ubicación de Shanghai.

Más fronteras. Mientras que los mercados son cada vez más internacionales debido a las mejoras en el transporte y las comunicaciones, el mundo está más fragmentado políticamente. En 1900 había unas 100 fronteras internacionales (véase el Gráfico 3, Panel C). Hoy hay más de 600, debido a que las naciones de Asia y África se independizaron de los colonizadores europeos, y la Unión Soviética y otros países comunistas se dividieron en naciones más pequeñas. La fragmentación del mundo en un número mayor de naciones significa que los mercados nacionales son más pequeños. Al mismo tiempo, ha crecido el potencial de acceso a los mercados extranjeros. En cualquier caso, la mayor facilidad de atravesar las fronteras entre los países genera mayores beneficios para los productores y los trabajadores.

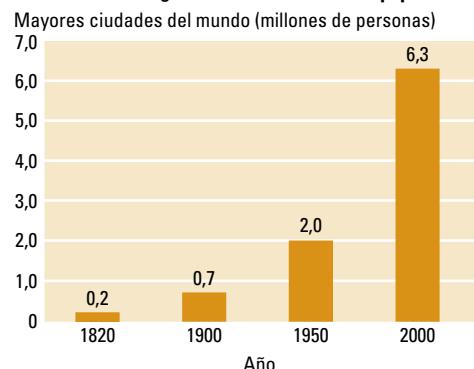
¿Significan estas diferencias en la tecnología que las enseñanzas del pasado no son válidas? ¿Son las ciudades de los países en desarrollo demasiado grandes y harían mejor estos países en desacelerar la urbanización? ¿Deberían preocuparse más los países en desarrollo de hoy por las disparidades regionales en la producción y los ingresos que los países desarrollados cuando se encontraban en una fase comparable de desarrollo? ¿Es más fácil hoy para todos los países en desarrollo tener acceso a los mercados mundiales y compensar las desventajas asociadas con una mayor fragmentación? En este Informe se explica por qué la respuesta a todas estas preguntas es negativa.

Los mercados configuran el paisaje económico

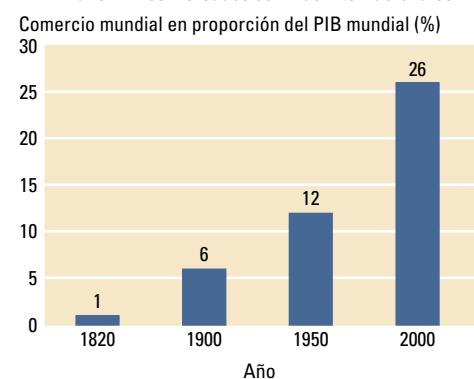
La creciente densidad de los asentamientos humanos, las migraciones de trabajadores y empresarios para recortar la distancia a los mercados y la reducción de las divisiones debidas a las diferencias en las monedas y convenciones entre países son elementos fundamentales para un desarrollo económico eficaz. Las transformaciones espaciales a lo largo de estas tres dimensiones —densidad, distancia y división— han sido especialmente llamativas en Japón, América del Norte y Europa occidental. Los movimientos rápidos y frecuentes de personas y productos han hecho posible que América del Norte, Europa occidental y Asia nororiental concentren aproximadamente tres cuartas partes de la producción mundial con menos de una sexta parte de la población total.

Gráfico 3 Los países con desarrollo más tardío se encuentran ante un mundo diferente

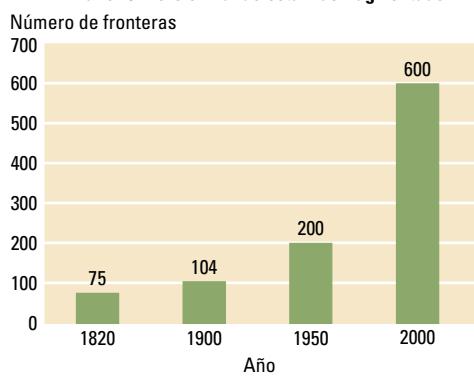
Panel A. Las grandes ciudades son más populosas



Panel B. Los mercados son más internacionales



Panel C. Pero el mundo está más fragmentado



Fuente: Equipo del IDM 2009.

Las mismas fuerzas de mercado —**aglomeración, migración y especialización**— están transformando el paisaje económico de los países que avanzan con mayor rapidez hacia el desarrollo, y lo están haciendo en formas semejantes por su alcance y rapidez. Las ciudades en crecimiento, la población móvil y el comercio dinámico han sido los catalizadores del progreso en el mundo desarrollado durante los dos últimos siglos. Ahora, estas fuerzas están impulsando los lugares más dinámicos del mundo en desarrollo.

El mundo de las “economías de aglomeración”

Un viaje por la carretera nacional 321 hacia el este, desde Chengdu, en la provincia de Sichuan, hasta Shenzhen, en Guangdong, es un recorrido a través del desarrollo económico. Los trabajadores migrantes que recorren estas carreteras dejan muchas veces atrás a sus familias. Pero las ayudan también a liberarse de la pobreza y están introduciendo a China en las filas de los países de ingreso mediano. Cuando se desplazan hacia el este, abandonan un mundo agrario en que el hecho de trabajar junto a otros les aporta pocos beneficios, y acceden al mundo de las “economías de la aglomeración”, donde la proximidad a otras personas produce inmensos beneficios.

Shenzhen atrae a jóvenes trabajadores: el 90% de sus 8 millones de residentes están en edad de trabajar. Se especializa en productos electrónicos. Pero los fabrica en cantidades enormes. En 2006 sus exportaciones fueron superiores a las de la India, lo que hace de su puerto el cuarto con mayor actividad del mundo. Impulsado por las fuerzas de la aglomeración, la migración y la especialización, y con ayuda de su proximidad a Hong Kong (China), Shenzhen ha sido la ciudad de más rápido crecimiento de China desde 1979, en que fue designada como zona económica especial.

Esta historia se está reproduciendo en la India. En 1990, Sriperumbudur era conocido sobre todo por ser el lugar donde fue asesinado el primer ministro Rajiv Gandhi. En 2006 su viuda, Sonia Gandhi, observaba cómo la fábrica de teléfonos de Nokia presentaba su teléfono número 20 millones⁶. La fábrica no había comenzado su producción hasta comienzos de ese mismo año. Sriperumbudur, que no tiene ni la condición administrativa favorable de Shenzhen ni su infraestructura, puede estar en camino de convertirse en un centro nacional, y quizás incluso regional, de productos electrónicos. La clave es la proximidad de la ciudad a Chennai, lo mismo que en Shenzhen la proximidad a Hong Kong (China) fue un factor decisivo para su crecimiento.

En 1965, cuando Singapur obtuvo la independencia, no tenía en sus cercanías ningún lugar próspero ni pacífico. Se encontraba entre Malasia e Indonesia, dos países pobres, devastados por la guerra entre los colonizadores. Tres cuartas partes de la población vivían en apartamentos de ínfima calidad. En 1980, Singapur había conseguido la industrialización, basada sobre todo en la electrónica, en forma muy semejante a lo que está ocurriendo ahora en Shenzhen. En 1986 era el puerto de contenedores más activo del mundo y el centro financiero de Asia sudoriental. Al mismo tiempo, había instituido mercados inmobiliarios, construido una infraestructura

eficiente de transporte y adoptado medidas para mejorar la vivienda, lo que le había permitido transformar sus barrios de tugurios. La prosperidad se contagió a Malasia, país vecino. A su vez, la prosperidad de Malasia impulsada por las manufacturas ayudó a más de 2 millones de indonesios que acudieron para ocupar empleos en la construcción y los servicios. Los hombres de negocios de Singapur vuelan por toda Asia, impulsando el crecimiento en lugares más alejados que Shenzhen y Sriperumbudur. El “puntito rojo” en un mapa —como lo designó despectivamente el presidente de un país vecino⁷— se ha transformado, ha integrado a sus vecinos y se ha adelantado a Gran Bretaña, su antigua colonizadora.

Singapur, Shenzhen y Sriperumbudur demuestran de qué manera las economías de escala en la producción, los movimientos de la mano de obra y el capital y la caída de los costos del transporte se interrelacionan para producir un rápido crecimiento económico, en ciudades y países tanto grandes como pequeños. Éstos son el motor de toda economía, con una función tan importante en la prosperidad y la lucha contra la pobreza que constituyen el tema de los tres primeros capítulos del texto de economía más influyente jamás escrito, *La riqueza de las naciones*, de Adam Smith.

Las economías de escala subrayadas por Adam Smith pueden clasificarse en tres tipos: las que son exclusivas de las empresas, las compartidas por las empresas del mismo sector y lugar, y las que están a disposición de los productores de una zona urbana más amplia:

- Sriperumbudur, con menos de 17.000 habitantes, era lo bastante grande como para que Hyundai estableciera allí una gran fábrica en 1999. Para 2006, la ciudad había ayudado a Hyundai a producir un millón de automóvi-

les. Los servicios de educación básica y salud, la proximidad a un puerto y la infraestructura básica eran todo lo que se necesitaba para facilitar las economías de escala en la fábrica. Las pruebas revelan que las economías de escala internas son elevadas en industrias pesadas como los astilleros, y bajas en industrias ligeras como las prendas de vestir. La ciudad cuenta con un número suficiente de trabajadores para poder lograr un ajuste entre trabajadores y empleos en grandes fábricas. Por eso, ciudades como Sriperumbudur son lo bastante grandes para facilitar las *economías internas*.

- La Región económica especial de Shenzhen —con una superficie de sólo 300 km² pero una población de casi 3 millones— es la sede de una próspera industria electrónica. Con un suministro disponible de jóvenes trabajadores especializados y semiespecializados, esta zona está invirtiendo en mejorar los servicios de educación e investigación para garantizar que la ciudad ofrezca lo que la industria necesita. Recibe insumos intermedios y envía productos finales. Comparte algunas instalaciones muy costosas, como puertos de contenedores con tecnología de vanguardia y centros de convenciones, y ofrece los trabajadores necesarios para el número creciente de empleos creados gracias a la rápida expansión de las operaciones de las empresas. La proximidad a Hong Kong (China) ofrece acceso al financiamiento, aunque Shenzhen cuenta con un sector financiero en rápida expansión. Por otro lado, la competencia por los clientes entre los múltiples abastecedores de insumos permite reducir costos. Esta zona merece especial renombre por lo que, en la jerga económica, se conoce como *economías de localización*.
- Singapur ha atravesado estas etapas y ahora es uno de los principales centros de comercio del mundo. Gracias a su entorno económico estable, sus excelentes vínculos de transporte, su habitabilidad y su eficiencia financiera, ofrece servicios a toda la región de Asia y el Pacífico. Estos servicios son utilizados por una gran variedad de sectores, desde el transporte marítimo hasta las manufacturas, la educación, las finanzas, los seguros y los servicios inmobiliarios. Prosperan gracias a la densidad económica. Con menos de 5 millones de personas concentradas en menos de 700 km² de espacio, Singapur es el país más densamente poblado del mundo. En 2006, sus exportaciones de US\$300.000 millones alcanzaron un nivel próximo a las de la Federación de Rusia, que tiene más de 16 millones de km². La diversidad de Singapur facilita el intercambio,

Mapa 2 Los asentamientos de tamaño variable facilitan las diferentes economías de escala



Fuente: Equipo del IDM 2009.

las correspondencias y el aprendizaje, que constituyen lo que los economistas llaman *economías de urbanización*.

En la mayoría de los países, estas ciudades y grandes urbes coexisten. El estado de Río de Janeiro, en Brasil, tiene unos 14,5 millones de habitantes. Volta Redonda, no muy lejos de la ciudad de Río, suministraba originalmente bienes y servicios sólo para atender las necesidades de CSM, la mayor planta siderúrgica de América Latina. Duque de Caixas, a unos 15 km de Río, atiende las necesidades de una industria de productos petroquímicos. Y la diversificada metrópolis de Río de Janeiro, con unos 6 millones de personas, presta servicios financieros a los asentamientos que la rodean. Además, junto con otras metrópolis como São Paulo, Río conecta a Brasil con el resto de América Latina y el mundo. La pauta es tan familiar que representa casi una ley de la economía urbana.

Las funciones y fortunas de los asentamientos están mutuamente vinculadas. Los lugares industrializados son diferentes de sus predecesores agrarios no sólo porque están más concentrados sino también porque están más especializados. Las ciudades más grandes pueden ser las más indicadas para las empresas que comienzan, y las de menor tamaño podrían ofrecer las mejores condiciones para las que están ya más arraigadas. En la agricultura, el lugar de la siembra y la recolección es el mismo. No ocurre así con la industria ni con los servicios ofrecidos a las empresas. El descenso de los costos del transporte y las comunicaciones permite a las empresas separar espacialmente la siembra y la recolección. Los productos pueden diseñarse y financiarse en grandes urbes, y producirse en pequeñas ciudades.

A medida que las empresas se adaptan a las cambiantes condiciones del mercado, los lugares deben realizar diferentes funciones o corren peligro de decaer. El más inmóvil de todos los insumos de la producción —la tierra— debe ser móvil entre usos diferentes. El acceso a los océanos y los ríos podría ser la razón por la que se coloniza un lugar, pero la flexibilidad de sus mercados de tierras determinará en gran medida su nivel de crecimiento. Los gobiernos quizás no sean los más indicados para elegir los lugares que van a prosperar. Pero la forma en que instituyan los reglamentos, se cree la infraestructura y se apliquen las intervenciones para conseguir un *uso de la tierra* eficiente decidirá el ritmo de la prosperidad para cuantos se encuentren en sus proximidades.

Tanto los lugares grandes como los pequeños pueden desarrollar economías de aglomeración. La función es mucho más importante que el tamaño del lugar. Por otro lado, una

localización más alejada de la densidad económica (o los mercados) generalmente reduce la productividad de las empresas. De acuerdo con datos de Brasil, cuando la distancia entre un productor y los grandes mercados nacionales se duplica, su productividad se reduce en un 15% y sus beneficios en un 6%. El mejoramiento de la infraestructura reduce la distancia económica. No obstante, para los trabajadores y los empresarios de un país en desarrollo, la forma más natural de acortar esta distancia es mudarse a sitios más próximos a sus mercados.

Migración para beneficiarse de la proximidad

Las economías de la aglomeración ejercen atracción sobre las personas y las finanzas. Hoy, el capital suele recorrer grandes distancias para aprovechar las oportunidades de beneficio. Las personas también se trasladan, pero lo hacen con mayor rapidez a aglomeraciones próximas que a las que se encuentran muy lejanas. Una vez que las fábricas y las personas llegan a un lugar, otros siguen su ejemplo.

- Localmente, el movimiento hacia la densidad es veloz en los países de crecimiento acelerado, y se pone de manifiesto en una migración rápida del campo a la ciudad asociada al paso de la agricultura a la industria. Durante el período de crecimiento de la República de Corea entre 1970 y 1995, la proporción urbana de la población se cuadruplicó, hasta alcanzar el 82%, y la migración representó más de la mitad del aumento en los decenios de 1960 y 1970.
- A escala nacional, los trabajadores se trasladan para reducir la distancia a los mercados en los lugares prósperos. Aproximadamente 3 millones de personas se trasladaron en la segunda mitad del decenio de 1990 desde los estados retrasados de Bihar y Uttar Pradesh, en la India, hacia la zona avanzada de Maharashtra y el próspero Punjab (véase el Mapa 5). En Viet Nam, país mucho más pequeño, más de 4 millones de personas migraron internamente durante el mismo período.
- En el plano internacional, la migración regional es una parte considerable de la movilidad laboral. La migración entre países vecinos es considerable. Côte d'Ivoire, India y la República Islámica del Irán han figurado entre los principales destinos de sus vecinos. Alemania, Italia y el Reino Unido figuran todavía entre los 10 primeros países de origen. La migración interregional, en cambio, es lenta. Menos de 200 millones de los 6.700 millones de personas del mundo viven fuera de su región de

nacimiento. Y sólo 2 millones de personas se trasladan cada año de los países pobres a los países desarrollados, y la mitad de ellos tiene como destino los Estados Unidos.

No es probable que esta suma aumente, aun cuando los beneficios de una mayor migración de los países en desarrollo a los países

desarrollados son considerables. La migración internacional ha sido importante en el pasado: nada menos que el 20% de los europeos emigró a nuevas tierras en las Américas, Australia y Sudáfrica. Hoy, estos movimientos se han desacelerado. Sólo 500.000 chinos emigraron al extranjero en 2005. Por otro lado, la migración interna se ha recuperado en el mundo en

Mapa 3 Migrar para reducir la distancia a la densidad: A pesar de los obstáculos, los trabajadores chinos han migrado por millones



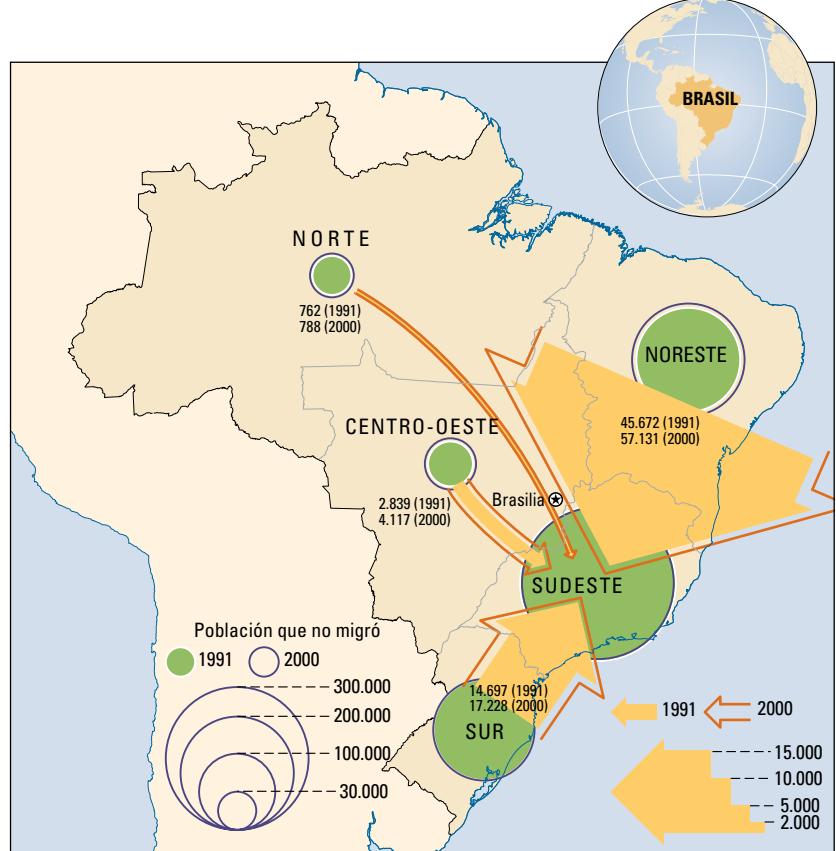
Fuente: Huang y Luo, 2008, con datos tomados del censo de población de China.

desarrollo. Más de 150 millones de personas se trasladaron internamente en China a pesar de las restricciones (véase el Mapa 2, Panel A). En los años de fuerte crecimiento de Brasil, en los decenios de 1960 y 1970, casi 40 millones de personas abandonaron el campo para dirigirse a las ciudades; incluso hoy, los jóvenes trabajadores migran en gran número (véase el Mapa 2, Panel B). La migración interna masiva no es un fenómeno nuevo. Entre 1820 y 2000, los ingresos per cápita de los Estados Unidos se multiplicaron por 25, y los estadounidenses consiguieron la reputación de ser uno de los pueblos con mayor movilidad del mundo. En Japón, la migración interna alcanzó un máximo en el decenio de 1960, cuando el país crecía hasta convertirse en la segunda mayor economía mundial.

A pesar de las agresivas políticas de desarrollo territorial en la Alemania Oriental, 1,7 millones de personas —más mujeres que hombres— han abandonado la Alemania Oriental para dirigirse a la Occidental, lo que ha dado lugar a una mayor igualdad en los ingresos. Desde la transición a las economías de mercado, las empresas y las personas han elegido los lugares más aptos para la producción. Más de un millón de personas —aproximadamente el 12% de los residentes— se han trasladado de Siberia y el norte y el extremo oriente de Rusia al occidente del país.

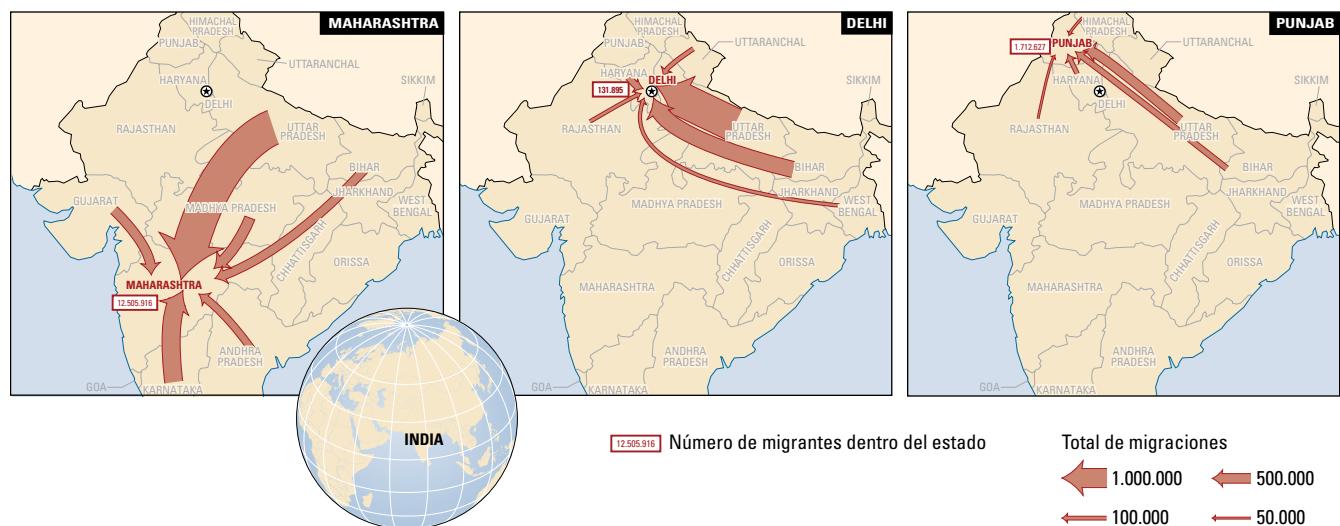
Africa occidental ha respaldado la movilidad laboral regional mediante la cooperación institucional. No obstante, el África independiente está en general menos integrada. Los africanos —en particular los más especializados— abandonan el continente buscando, y consiguiendo de hecho, mayores beneficios en el Norte. Otras partes del mundo revelan cómo hacer frente

Mapa 4 Los trabajadores jóvenes del Brasil se desplazan por millares con el fin de aproximarse a la densidad económica



Fuente: Equipo del IDM 2009, con datos de censos del Instituto Brasileiro de Geografía e Estadística.

Mapa 5 Pero la migración en la India ha sido menos frenética



Fuente: Equipo del IDM 2009, con datos de censos realizados por Census of India.

a esta fuga de cerebros. Los trabajadores instruidos son atraídos hacia los lugares donde se agrupan otros trabajadores especializados. Ello redunda en beneficio de ambos lugares. Pero cuando las personas se sienten desplazadas por la falta de seguridad o de servicios básicos, la migración es beneficiosa para el migrante pero no siempre para la nación. El efecto atracción resulta más beneficioso que el efecto rechazo, pero ambos son difíciles de detener o desacelerar. Las autoridades se están convenciendo de que el desafío no está en cómo impedir que las personas se trasladen sino más bien en evitar que lo hagan por razones equivocadas.

China es un ejemplo ilustrativo de los beneficios. Con excepción de un breve período durante la Revolución Cultural, este país ha tratado bien a su diáspora, reconociendo sus derechos y respetándolos⁹. Internamente, sus políticas han conocido altibajos, pero ahora, en vez de desalentar los desplazamientos tratan de ofrecer servicios básicos a las personas allí donde viven. Estas políticas están produciendo dividendos. En un momento en que millones de migrantes chinos se están trasladando a la costa, muchos de los 57 millones de chinos en el extranjero están haciendo llegar recursos financieros y conocimientos especializados a algunos de esos lugares. Los migrantes internos e internacionales se están uniendo y la forma en que lo hacen no es accidental. La disponibilidad de los chinos a trasladarse —abandonando el país por otros lugares del mundo con el fin de eludir la guerra y la miseria en la primera parte del siglo XX y luego aportando medios financieros y conocimientos técnicos a la China costera durante el último cuarto de siglo— promete representar para Asia sudoriental un “cambio de suerte” que podría rivalizar con el del noreste de los Estados Unidos (véase Geography in Motion: Overcoming Distance in North America).

Los países no prosperan sin una población móvil. De hecho, la capacidad de las personas de trasladarse parece ser una manera válida de calibrar su potencial económico, y la disponibilidad a migrar parece ser un indicador de su deseo de avanzar. Los gobiernos deben facilitar la **movilidad laboral**. Durante decenios después de la independencia, la India trató a sus 40 millones de migrantes como “indios innecesarios”. Alentados por un cambio de actitud registrado desde el decenio de 1990, los indios expatriados están aproximando lugares distantes como Bangalore e Hyderabad a los mercados mundiales, lo mismo que los chinos residentes en otros países hicieron con Shanghai y Guangzhou más de un decenio antes. La caída de los costos del transporte y las comunicaciones han ayudado enormemente.

Especialización y comercio a medida que disminuyen los costos del transporte

Los costos del transporte y las comunicaciones cayeron muy rápidamente a lo largo del siglo pasado, en particular en los últimos 50 años. Desde los años setenta los costos del transporte de carga por ferrocarril se han reducido a la mitad. Los del transporte por carretera, a pesar del aumento de los costos de la energía y de los salarios, han disminuido aproximadamente un 40%. En lo que respecta al transporte de carga aéreo en todo el mundo, el precio ha descendido a aproximadamente el 6% de su nivel de 1955. El precio de los servicios de transporte no regulares es la mitad del de 1960. Una llamada telefónica de tres minutos desde Nueva York hasta Londres costaba casi US\$300 en 1931. Hoy, la misma llamada puede hacerse por sólo unos centavos.

Debido a la caída de los costos del transporte interno, la producción económica debería haberse distribuido en forma más homogénea dentro de los países. A raíz de la caída de los costos del transporte y de las comunicaciones en el plano internacional, los países deberían haber incrementado su comercio con agentes económicos distantes. Ha ocurrido exactamente al revés. La caída de los costos del transporte ha coincidido con una mayor concentración económica dentro de los países. Y si bien los países mantienen ahora un comercio más intenso con todos —las exportaciones en proporción de la producción mundial se cuadruplicaron hasta alcanzar el 25% en los tres últimos decenios—, el comercio con los *vecinos* fue cada vez más importante.

¿Por qué ha ocurrido esto? La respuesta está en la creciente importancia de las economías de escala en la producción y el transporte (véase el Capítulo 6). La caída de los costos del transporte ha hecho posible una mayor especialización y transformado radicalmente la ubicación de las empresas y el carácter del comercio. Debido a los altos costos de transporte, las empresas tenían que situarse cerca de los consumidores. Al caer esos costos, pueden valerse de las economías de escala internas, locales y urbanas, y transportar los productos hasta los consumidores. En el plano internacional, ha ocurrido lo mismo. Cuando los precios del transporte eran elevados, Inglaterra importaba únicamente lo que no podía cultivar o producir con un costo razonable: especias de la India y carne de Argentina, a cambio de textiles y porcelana británica. Al caer los costos del transporte, importó más especias y carne. Pero también aumentó su relación comercial con Francia y Alemania: whisky escocés a cambio de vino francés, cerveza inglesa

por cerveza alemana. El comercio para atender las necesidades básicas se vio acompañado y, pronto, superado por el comercio para satisfacer caprichos personales.

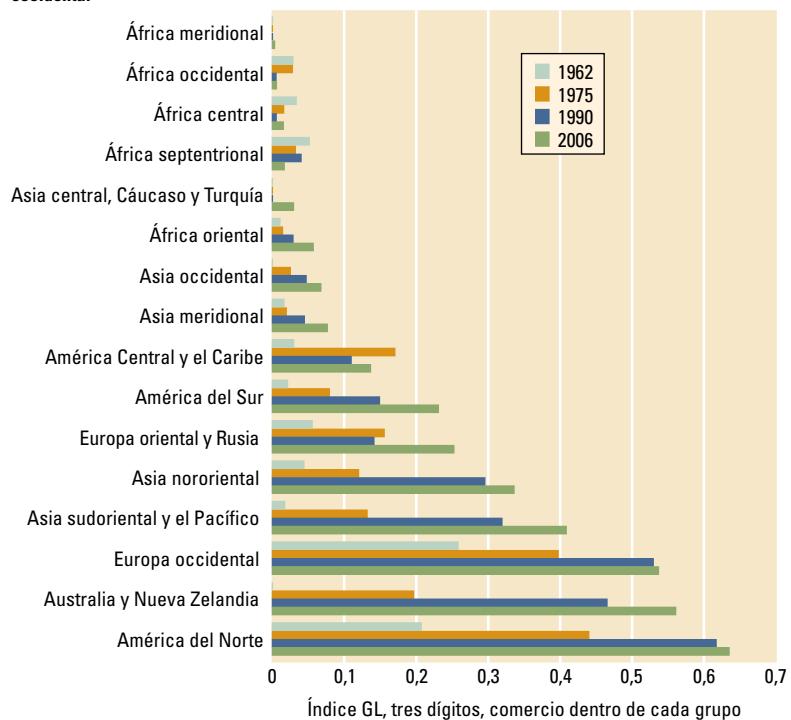
La disminución de los costos del transporte y las comunicaciones ha hecho que el mundo se sienta más pequeño. Pero también ha llevado a una mayor concentración geográfica de la actividad económica:

- En el plano local, gracias a la caída de los costos de los desplazamientos cotidianos y a un mayor potencial de aprovechar las economías de escala, las ciudades y grandes urbes pueden ahora ser mayores y tener mayor densidad de población.
- En el plano nacional, a medida que las zonas avanzadas y retrasadas de cada país se van conectando con modalidades más adecuadas de transporte, la producción se concentra más en las zonas económicamente más densas para aprovechar las economías de la aglomeración.
- En el plano internacional, los países que han conseguido una mayor reducción de los costos del transporte son los que más se han beneficiado del aumento del comercio. La mayor especialización ha hecho que estos países sean todavía más competitivos, concentrando su comercio y riqueza en algunas partes del mundo.

Las economías de escala son también evidentes en el sector del transporte. Más comercio significa menos costo de transporte, que a su vez significa más comercio. Así ocurre especialmente en el comercio intrasectorial, que ha sido la parte del comercio internacional con el crecimiento más rápido durante el último medio siglo. Desde 1960, la parte de este comercio en el total mundial se ha duplicado, pasando del 27% al 54%. El comercio intrasectorial dentro de las diferentes regiones es escaso en la mayoría de ellas y elevado en algunas. Es prácticamente nulo en África central, Asia central, Asia oriental, África septentrional, Asia meridional y África meridional. Es especialmente intenso en Australia, Asia oriental, Nueva Zelanda, América del Norte y Europa occidental (véase el Gráfico 4).

La cooperación regional ha avanzado mucho más rápidamente y ha llegado más lejos en estas partes del mundo, lo que explica por qué ha disminuido la fricción de las fronteras en el comercio. Gracias a una integración más profunda, la parte intrarregional del comercio en la Unión Europea ha subido por encima del 60% (véase Geography in Motion: Overcoming Division in Western Europe). En Asia oriental, la región

Gráfico 4 El comercio intrasectorial es elevado en Asia oriental, América del Norte, Oceanía y Europa occidental



Fuente: Brülhart 2008, para este Informe.

Nota: El índice Grubel-Lloyd indica la fracción del total del comercio que representa el comercio intrasectorial.

de crecimiento más rápido, la parte del comercio regional es ahora superior al 55% (véase Geography in Motion: Distance and Division in East Asia).

El desarrollo en un mundo de mayor especialización y concentración representa un desafío todavía mayor. Los países en desarrollo tienen costos de transporte más elevados y mercados pequeños, que no favorecen la especialización. No obstante, varios países —sobre todo en Asia oriental— han demostrado que estos mercados son accesibles para los países de ingreso bajo. La respuesta está en el componente de crecimiento más rápido del comercio intrasectorial: el comercio de “insumos intermedios” de la producción (véase el Recuadro 3).

En la agricultura, la industria y los servicios, el potencial de fragmentar la producción es casi ilimitado. Tailandia quizás no pueda producir un televisor mejor que Japón, pero podría fabricar piezas para televisores con la misma calidad y a precios mucho más baratos. Con el apoyo de China y Japón, los países de Asia oriental han establecido redes de producción que intercambian productos intermedios. Especializándose en una pequeña parte de la cadena de producción, estos países se han integrado en este segmento del mercado de manufacturas, el más lucrativo y el de crecimiento más rápido.

RECUADRO 3. Comercio intrasectorial e insumos intermedios

Más de la mitad del comercio mundial actual es comercio intrasectorial, en que intervienen ramas de producción clasificadas en 177 categorías (3 dígitos), frente a aproximadamente una cuarta parte en 1962. Por ello, los países son cada vez más semejantes en sus estructuras económicas. Este comercio está formado por mercancías finales e intermedias, que en

ambos casos han crecido considerablemente durante los últimos 50 años. Este aumento del sector intrasectorial no sólo afecta a las manufacturas. El aumento más voluminoso corresponde a máquinas y equipo de transporte, pero el aumento más considerable es el de alimentos y animales vivos. A los consumidores les gusta la variedad de los productos agríco-

las, lo que significa beneficios en el comercio entre dos países que producen alimentos y animales semejantes (véase el gráfico del recuadro).

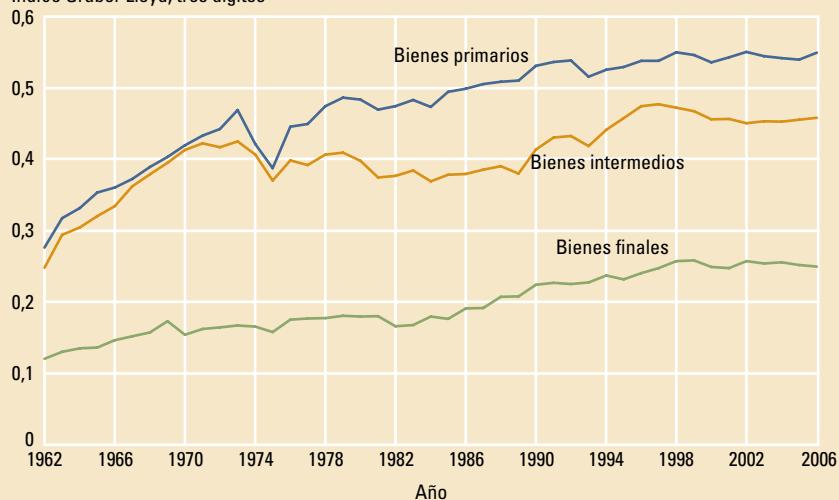
Pero el aumento más considerable es el de los insumos intermedios: en otras palabras, los medios de producción fabricados. El comercio intrasectorial marginal —una medida fiable del cambio— es el más elevado en lo que respecta a los insumos intermedios. Ello afecta no sólo a las manufacturas. La agricultura necesita también insumos. Por otro lado, la caída de los costos de comunicación ha provocado una mayor fragmentación de los servicios en “componentes”, suministrados a los consumidores finales desde diferentes partes del mundo.

El comercio de bienes intermedios es más sensible a los costos del transporte que el comercio de bienes finales. Consideremos el siguiente ejemplo ilustrativo: si los insumos intermedios representan dos tercios del valor agregado de un producto, un aumento del 5% de los costos del transporte puede significar el equivalente de un impuesto del 50%. No es de extrañar que el comercio de bienes intermedios haya registrado el crecimiento más rápido en los lugares que más han reducido los costos del comercio y el transporte.

Fuente: Equipo del IDM 2009.

El comercio intrasectorial de los bienes primarios, intermedios y finales ha aumentado

Índice Grubel-Lloyd, tres dígitos



Fuente: Brülhart, 2008, para este Informe.

Los países de otras regiones pueden beneficiarse también del crecimiento del comercio de bienes intermedios. La clave para la mayoría de ellos es realizar un esfuerzo concertado por reducir los costos del transporte. Ello significa más concentración dentro de los países en desarrollo, pero —permitiéndoles especializarse en fases previas del desarrollo y explotar las economías de escala— les ayudará a converger hacia los ingresos y niveles de vida del mundo desarrollado. En los dos últimos decenios, estas interacciones entre economías de escala, movilidad del capital y la mano de obra y costos del transporte han sido objeto de innumerables investigaciones (véase el Recuadro 4).

Estas ideas deberían cambiar las expectativas acerca de los mercados. Asimismo, deberían determinar qué es lo que los gobiernos pueden hacer para promover las transformaciones geográficas necesarias para el desarrollo.

Importancia de la geografía en el desarrollo

La prosperidad no llega a todos los lugares a la vez, pero ningún lugar debe quedar condenado a la pobreza. Con políticas acertadas, la concentración de la actividad económica y la convergencia de los niveles de vida pueden producirse a la vez. El desafío que se presenta a los gobiernos es permitir —e incluso alentar— un crecimiento económico “desequilibrado” y, al mismo tiempo, garantizar un desarrollo incluyente. Pueden hacerlo gracias a la integración económica, promoviendo una mayor aproximación, en términos económicos, entre los lugares avanzados y rezagados.

La mejor manera de conseguir esta integración es abrir las puertas a las fuerzas de mercado de la aglomeración, la migración y la especialización, en vez de combatirlas u oponerse a ellas. El acierto con que los mercados y los gobiernos colaboran mutuamente determina la velocidad

RECUADRO 4. Nuevas ideas, fruto de una generación de análisis

Los investigadores están considerando desde una nueva perspectiva la organización industrial, el crecimiento económico, el comercio internacional y la geografía económica, y han incorporado los efectos de las economías de escala en la producción. Los resultados pueden ser sorprendentes para quienes fueron educados en el análisis económico convencional. He aquí algunas de las nuevas ideas:

Las fábricas deben ser grandes para explotar las economías de escala, pero los lugares no tienen que ser necesariamente grandes para generarlas. Los rendimientos crecientes a la escala están relacionados con los costos fijos de producción (elemento interno de una empresa) y con la proximidad a los trabajadores, clientes y personas con nuevas ideas (elemento externo a una empresa, e incluso a un sector). El tamaño de los asentamientos importa menos que su función.

Razón: Con costos de transporte razonables, no se necesitan grandes urbes para facilitar las economías de escala internas. Las ciudades de tamaño mediano son muchas veces lo suficientemente grandes para las economías de la "localización" resultantes de unos mercados de insumos compactos, pero no para las economías de la "urbanización"—en particular las

que implican la transferencia de conocimientos—generadas sobre todo por las grandes ciudades (véase el Capítulo 4).

Consecuencia: las autoridades deberían centrarse en las funciones de las ciudades más que en su tamaño.

El capital humano se desplaza a los lugares donde es abundante, no escaso. El análisis económico convencional supone que las personas deben trasladarse a los lugares donde sus conocimientos especializados escasean. Parece ocurrir exactamente lo contrario: los migrantes con un alto nivel de instrucción buscan lugares donde muchas otras personas tienen conocimientos semejantes. Dentro de las 100 mayores áreas metropolitanas de los Estados Unidos, las 25 ciudades que en 1990 tenían la mayor proporción de graduados universitarios, al llegar el año 2000, habían atraído licenciados a un ritmo superior al de las otras 75 ciudades.

Razón: los trabajadores con un elevado nivel de instrucción se benefician de la proximidad de otros (véase el Capítulo 5).

Consecuencia: las políticas no deberían oponerse a la fuerza de mercado que atrae y agrupa a las personas con conocimientos especializados.

La caída de los costos del transporte aumenta el comercio más con los países vecinos que con los distantes. Debido al descenso de los costos del transporte, los países deberían comerciar más con los países que se encuentran más lejanos. Sin embargo, el comercio es ahora no más globalizado sino más localizado. Los países comercian más con otros países que son semejantes, porque cada vez más la base del comercio es la explotación de las economías de escala, no las diferencias en la dotación natural.

Razón: la caída de los costos del transporte hace posible la especialización (véase el Capítulo 6).

Consecuencia: la caída de los costos del transporte modifica la composición del comercio internacional y hace que sea más sensible a dichos costos. Las políticas encaminadas a reducir los costos del comercio y del transporte deberían ser un componente importante de las estrategias de crecimiento para los países que se incorporan tarde al desarrollo.

El reconocimiento de las economías de escala y su interacción con la movilidad de las personas y productos obliga a modificar la opinión tradicional acerca de lo que se necesita para el crecimiento económico.

Fuente: Equipo del IDM 2009.

y sostenibilidad de las transformaciones geográficas. Veamos qué está ocurriendo en Bogotá, Turquía y África occidental:

- Bogotá tiene casi 7 millones de habitantes, pero la migración desde las zonas rurales de Colombia continúa. Un tercio de su crecimiento demográfico se debe a los migrantes rurales, que en su mayoría se instalan en barrios pobres y superpoblados, a medida que aumenta la densidad de la ciudad. Desde el año 2000, un nuevo sistema de transporte público, el *TransMilenio*, ha paliado la congestión, y ahora transporta un millón de pasajeros al mes. Especialmente en los barrios pobres ha reducido la distancia a las oportunidades económicas. Pero muchas personas viven todavía en barrios de tugurios, y la criminalidad y la violencia se están agravando. Una iniciativa municipal ha tratado de solucionar estas divisiones sociales desde 2003, ayudando a casi un millón de personas a integrarse en la ciudad y a cambiar su lugar de residencia.
- Turquía está también tratando de transformar sus barrios, aunque de manera diferente. Este país de 70 millones de habitantes está intentando la integración con la Unión Europea. Debido a las economías de una mayor aglomeración y a la reducción de los costos del transporte, las zonas próximas a Estam-

bul e Izmir quizás estén mejor preparadas para integrarse con Europa. Las zonas más remotas de Anatolia oriental y sudoriental y el Mar Negro tienen un 40% de la tierra pero menos del 20% del producto nacional, con un PIB per cápita que es aproximadamente la mitad del de las zonas occidentales. Las disparidades persisten a pesar de los esfuerzos gubernamentales por extender la masa económica hacia el este. Mientras tanto, las inversiones públicas en servicios sociales ayudan a las zonas retrasadas, pero los incentivos fiscales para que las empresas se ubiquen en esas zonas parecen ineficaces¹⁰.

- La Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) tiene un protocolo que permite la libre circulación de sus 250 millones de personas entre los estados miembros. Ello ha ayudado a los territorios vecinos a mantener la movilidad laboral regional en niveles semejantes a los de antes de la independencia, aun cuando está descendiendo en África oriental y meridional. El comercio es otra historia. En las partes más dinámicas del mundo, el intercambio de bienes y servicios semejantes —comercio intrasectorial— ha aumentado con rapidez. En cambio, en África occidental, las fronteras internacionales son cada vez más infranqueables debido a las trabas administrativas y a los puntos de control

ilícitos, que dividen la región y frustran los esfuerzos de los miembros de la CEDEAO en favor de la especialización y el comercio.

Al ampliarse la lente de la geografía económica, se hacen patentes diferentes movimientos, presiones y tensiones.

- Localmente, en lugares como Bogotá, la tierra —el factor inmóvil— debe admitir un número de personas en constante crecimiento. Si los **mercados de tierras** funcionan bien, la tierra será móvil entre diferentes usos y se asignará en la forma más productiva posible. Algunos lugares crecerán a medida que las personas se vean atraídas por la densidad económica.
- Las personas y los productos se desplazan con mucha más rapidez en Bogotá y en sus proximidades que en Turquía. Pero, incluso en Turquía, las zonas occidentales serán cada vez más prósperas y densas, aunque lo consigan con un ritmo más lento. Las disparidades espaciales de ingresos y tasas de pobreza entre el oeste y el este aumentarán probablemente y luego disminuirán, conforme las personas se trasladen para aprovechar la densidad económica. Si los **mercados laborales** de Turquía son fluidos, las personas reducirán su distancia económica a estas aglomeraciones.
- En el plano internacional, estos movimientos serán probablemente menos numerosos e incluso más lentos. Si los mercados regionales y mundiales estuvieran integrados, los países de África occidental se especializarían en un reducido número de tareas y resultarían competitivos en los mercados mundiales. Al disminuir las divisiones, los países próximos intercambian bienes y servicios semejantes, movidos más por los beneficios de la especialización y la escala que por las diferencias en su dotación natural. El comercio sólo puede compensar en parte la inmovilidad de la tierra y la mano de obra, pero favorece la convergencia cuando los países

en desarrollo pueden aprovechar el componente de crecimiento más rápido: **el comercio de bienes intermedios**.

Los motivos privados son el factor que más contribuye a determinar el paisaje económico, pero éste puede remodelarse gracias a la acción colectiva, especialmente por parte de los gobiernos. A fin de promover las transformaciones geográficas que son esenciales para el desarrollo, los gobiernos deberían pensar en términos espaciales. A medida que se amplía el ángulo de visión para incluir un espacio geográfico cada vez mayor, desde el punto de vista económico, es posible enfocar mejor el uso de la tierra, la movilidad laboral y el comercio de bienes intermedios (véase el Cuadro 2). Los gobiernos deberían prestar especial atención a los mercados de tierras, mano de obra y productos, ya que cuando éstos no funcionan satisfactoriamente, las fuerzas de la aglomeración, la migración y la especialización se debilitan, y la economía se estanca. Cuando funcionan bien, los mercados de tierras, mano de obra y productos consiguen la eficiencia económica que acompaña a la concentración geográfica, y la equidad asociada con la convergencia de los niveles de vida.

Norma práctica para la integración económica

Lo que preocupa a los encargados de la formulación de políticas es que la producción se concentrará en unos lugares y las personas, en otros. Las ciudades tienen densidad económica, en tanto que la mayor parte de la población pobre vive en las zonas rurales. Mientras que las zonas avanzadas tienen la masa económica, los pobres se amontonan en las zonas retrasadas. Algunos países acaparan una buena parte de la riqueza mundial; otros concentran a la mayoría de los pobres del mundo. Aun cuando esta situación fuera temporal, parece injusta. Pero las disparidades pueden ser duraderas, lo que podría provocar la desestabilización para algunas partes de un país, naciones enteras e incluso algunas regiones mundiales.

Los gobiernos tienen muchas razones para preocuparse por las desigualdades en el bienestar dentro de cada país y entre ellos. Cuentan también con una amplia gama de políticas para promover la integración económica con el fin de reducir esas desigualdades:

- **Instituciones:** término sinóptico utilizado en este Informe para hacer referencia a políticas que son *espacialmente neutras* en su diseño y deberían ser de cobertura universal. Algunos de los principales ejemplos son los reglamentos que repercuten en la tierra, la mano de obra y el comercio internacional y servi-

Cuadro 2. La aglomeración, la migración y la especialización son las fuerzas más importantes, y la tierra, la mano de obra y los insumos intermedios, los mercados de factores más sensibles

Escalas geográficas			
	Local	Nacional	Internacional
Fuerza económica	Aglomeración Aglizada por la migración, la movilidad del capital y el comercio	Migración Influida por la aglomeración y la especialización	Especialización Ayudada por la aglomeración y la movilidad de los factores
Factor clave de producción	Tierra Inmóvil	Mano de obra Móvil dentro de los países	Insumos intermedios Móviles dentro de cada país y entre diferentes países

Fuente: Equipo del IDM 2009.

Nota: En este Informe, el término "zona" se usa en referencia a los espacios económicos o unidades administrativas dentro de un país, como por ejemplo los estados o provincias, y el término "región" se usa en referencia a grupos de varios países con proximidad geográfica.

cios sociales como la educación, la salud y el abastecimiento de agua y el saneamiento financiados con impuestos y mecanismos de transferencia.

- **Infraestructura:** término sinóptico utilizado aquí para hacer referencia a políticas e inversiones *espacialmente integradoras*. Como ejemplos cabría citar las carreteras, los ferrocarriles, los aeropuertos, los puertos y los sistemas de comunicaciones que facilitan la circulación de bienes, servicios, personas e ideas en el plano local, nacional e internacional.
- **Intervenciones:** término sinóptico aquí utilizado para hacer referencia a los programas *espacialmente focalizados* que muchas veces dominan el debate sobre políticas. Como ejemplos cabría citar los programas de eliminación de barrios de tugurios, los incentivos fiscales para las empresas manufactureras ofrecidos por gobiernos estatales y el acceso preferencial al comercio para los países pobres en los mercados de los países desarrollados.

Hoy, los debates sobre políticas comienzan y terminan muchas veces con el examen de incentivos espacialmente focalizados. El debate sobre la manera de promover una urbanización acertada se polariza entre quienes prestan especial atención a las aldeas, donde vive la mayoría de los pobres del mundo, y los que creen que la clave para la salida de la pobreza está en las ciudades, donde se genera gran parte de la riqueza de nuestro mundo. A medida que aumenta la pobreza urbana, la atención se desplaza de las aldeas a los barrios de tugurios. Debido a las disparidades geográficas de los niveles de vida dentro de cada país, el debate

sobre el desarrollo territorial está igualmente centrado en el crecimiento económico de las zonas retrasadas. En el plano internacional, el acceso preferencial a los mercados para los países menos adelantados puede terminar dominando los debates sobre políticas.

En este Informe se postula una reorientación de estos debates a fin de incluir todos los elementos de un planteamiento acertado de la integración espacial: instituciones, infraestructura e incentivos. Partiendo de las conclusiones de la Parte I y del análisis de las fuerzas de mercado de la Parte II, en la Parte III se replantean estos debates y se pide el paso de la focalización espacial a la integración espacial.

El mundo es complejo, y los problemas de la integración económica se resisten a soluciones sencillas. Pero los principios no tienen que ser necesariamente complejos. La base de las políticas de integración deberían ser instituciones espacialmente neutras. Cuando el desafío de la integración abarca más de una dimensión geográfica, las instituciones deben reforzarse con inversiones públicas en infraestructura espacialmente integradora. Las intervenciones espacialmente focalizadas no siempre son necesarias. Pero cuando el problema es la baja densidad económica, las largas distancias y las fuertes divisiones, la respuesta debe ser proporcionalmente amplia, de manera que se impliquen políticas espacialmente neutras, integradoras y focalizadas.

Para cada dimensión espacial, un instrumento de integración (véase el Cuadro 3). Norma práctica: “una I por una D”.

- Para un problema de una dimensión, la clave de la respuesta normativa deberían ser las instituciones (espacialmente neutras).

Cuadro 3 ¿“Una I por una D”? Norma práctica para calibrar la respuesta normativa

Complejidad del desafío	Tipo de lugar: escala geográfica local (L), nacional (N) e internacional (I)	Prioridades normativas para la integración económica		
		Instituciones (Espacialmente neutras)	Infraestructura (Espacialmente integradora)	Intervenciones (Espacialmente focalizadas)
Problema de una dimensión	L. Zonas de urbanización incipiente N. Naciones con pocas zonas atrasadas I. Regiones próximas a los mercados mundiales		●	
Desafío de dos dimensiones	L. Zonas de urbanización intermedia N. Naciones con zonas retrasadas densas I. Regiones distantes de los mercados mundiales	●		●
Obstáculo de tres dimensiones	L. Zonas de urbanización avanzada con divisiones dentro de las ciudades N. Naciones con zonas atrasadas densas y divisiones internas I. Regiones distantes de los mercados con economías pequeñas	●	●	●

Fuente: Equipo del IDM 2009.

Nota: En este Informe, el término “zona” se usa en referencia a los espacios económicos o unidades administrativas dentro de un país, como por ejemplo los estados o provincias, y el término “región” se usa en referencia a grupos de varios países con proximidad geográfica.

- Para un desafío de dos dimensiones, se necesitan tanto instituciones como infraestructura (espacialmente integradora).
- Para un obstáculo de tres dimensiones, se requieren los tres instrumentos: instituciones, infraestructura e intervenciones (espacialmente focalizadas).

La dimensión primaria en la escala geográfica local es la densidad; en el plano nacional, lo es la distancia; en el plano internacional, la división. En cada una de estas escalas geográficas, las políticas diseñadas sin tener expresamente en cuenta el espacio deberían considerarse como un instrumento primario. De hecho, en algunos lugares éste puede representar la mayor parte de las políticas de integración. La tarea de la integración es relativamente clara en las zonas de urbanización incipiente (como en los estados atrasados de muchos países de ingreso bajo), en los países con mano de obra y capital móviles (como Chile) o en regiones próximas a los mercados mundiales (como África del Norte). En esos lugares, el desafío de la integración puede considerarse unidimensional. En general, no son necesarias políticas explícitamente espaciales. El objetivo consiste en contribuir al buen funcionamiento de los mercados y crear las condiciones básicas para que los trabajadores y los empresarios puedan acceder a la densidad. Las instituciones universales o espacialmente neutras —a disposición de todos, cualquiera que sea su ubicación— forman tanto la base como el soporte principal de una política de integración eficaz.

A medida que se complica la tarea, estas instituciones deben contar con asistencia de la infraestructura. Localmente, un proceso rápido de urbanización puede congestionar la zona, con lo que aumentaría la distancia económica y se contraerían las economías de la aglomeración. En lugares como Bamako (Malí), cuya población se ha duplicado en el

último decenio, la congestión creciente exige inversiones en infraestructura de transporte, para que los beneficios de la densidad se compartan de forma más amplia. En el plano nacional, los cambios en las fortunas económicas y políticas pueden generar una densidad errónea de poblaciones en zonas retrasadas, lo que hace que en algunos países (como Brasil) las zonas retrasadas tengan tasas de pobreza más elevadas y altas densidades de población. En el plano internacional, las regiones en desarrollo están todas ellas fuertemente divididas, pero algunas se encuentran también alejadas de los mercados mundiales. Aun cuando las instituciones regionales resistan y conviertan a Asia meridional en una región más integrada, algunos países (como Nepal) pueden necesitar medidas normativas concertadas para mejorar la infraestructura a fin de llegar a los crecientes mercados regionales e internacionales. En lo que respecta a los lugares con desafíos de integración bidimensionales, las inversiones en infraestructura que conecten los lugares retrasados con los avanzados y faciliten el acceso a los mercados deberían complementar a las instituciones que permiten agrupar las personas.

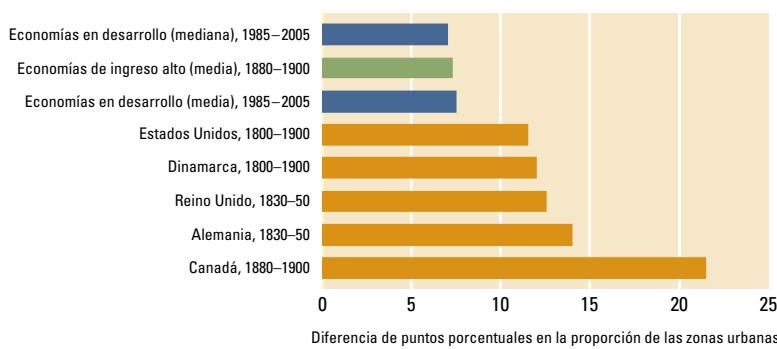
El desafío de la integración resulta especialmente difícil en los lugares donde una densidad, una distancia y una división adversas se combinan para plantear un “desafío tridimensional”. En las zonas fuertemente urbanizadas (como Bogotá), existe el temor de que la densidad económica y la densidad demográfica no coincidan. Las divisiones internas de las ciudades pueden impedir la integración de los barrios de tugurios y generar problemas de delincuencia y miseria. En algunos países (como la India), las divisiones étnicas, religiosas o lingüísticas desalientan a los pobres de las zonas atrasadas densamente pobladas, que renuncian a buscar fortuna en otros lugares. Finalmente, en las regiones más fragmentadas y remotas (como África central o Asia central), una agrupación de naciones pequeñas y pobres puede provocar trasvases negativos: enfermedad, conflicto o corrupción.

Los barrios de tugurios de las grandes ciudades, las zonas pobres densamente pobladas de las naciones divididas y los países donde se concentran los “mil millones de personas más necesitadas” —los aproximadamente 3.000 millones de personas mencionados al comienzo— representan los desafíos más difíciles para la integración. Las respuestas normativas no deben ser tímidas. Pero deberían ser también deliberadas.

Hacia una urbanización eficiente

Ningún país ha conseguido un nivel de ingreso mediano sin haber alcanzado la industrialización y la urbanización. Ninguno se ha situado en el grupo de ingreso alto sin contar con ciudades

Gráfico 5 En aguas conocidas: El ritmo de la urbanización en nuestros días tiene precedentes
(Cambio en la proporción de las zonas urbanas desde 1800)



Fuente: Cálculos del equipo del IDM basados en datos de distintas procedencias (véase el Gráfico 1.13).

vibrantes. La carrera hacia la multiplicación de las ciudades en los países en desarrollo parece caótica, pero es necesaria. Parece sin precedentes, pero ha ocurrido ya anteriormente (véase el Gráfico 5). No podía ser de otra manera, ya que el avance hacia la densidad que se pone de manifiesto en la urbanización está estrechamente relacionado con la transformación de una economía agraria en industrial y posindustrial.

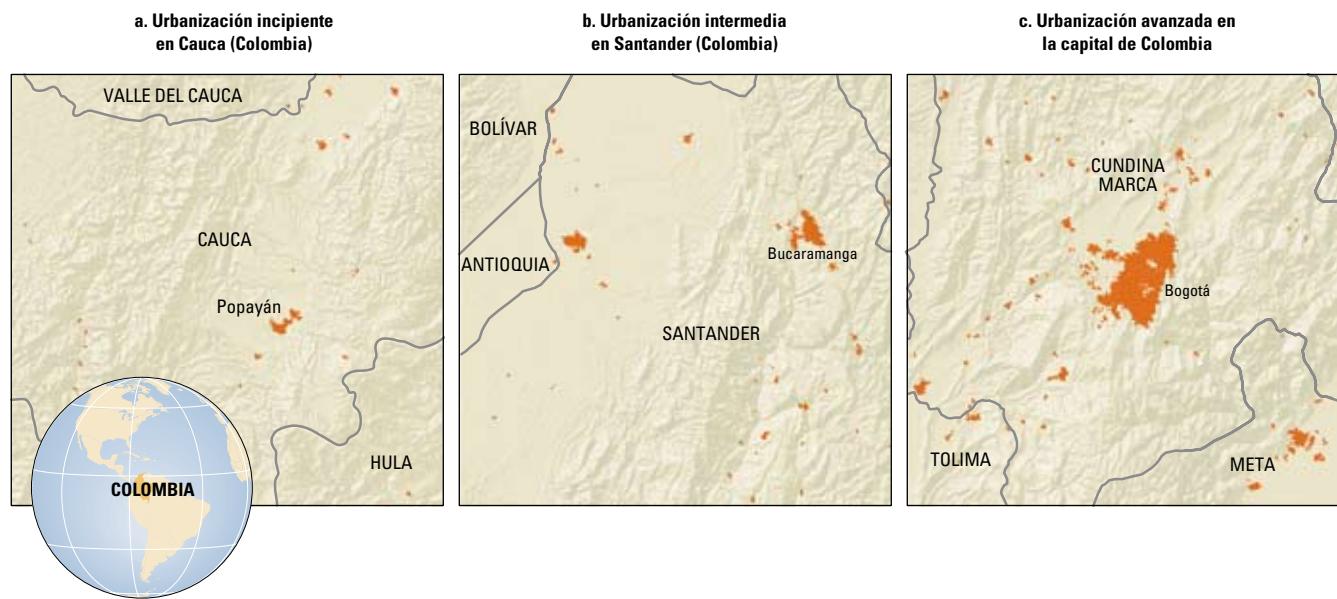
Los gobiernos pueden facilitar las transformaciones espaciales que se encuentran más allá de estos cambios sectoriales. Según la fase de urbanización, la determinación de la secuencia y el establecimiento de prioridades obligan a prestar atención a diferentes aspectos de la transformación geográfica. Hay algo que no cambia: el cimiento de las instituciones debe ser universal e instaurarse en primer lugar, las inversiones en infraestructura integradora deben tener una cronología y ubicación adecuadas y producirse en segundo lugar, y las intervenciones espacialmente focalizadas deberían utilizarse en menor medida y en último lugar.

Este planteamiento exige la disciplina de seguir el principio de integración especificado anteriormente. La ventaja es una transformación espacial que resulta al mismo tiempo eficiente e inclusiva (véase el Capítulo 7).

Los principios esbozados en este Informe ayudan a establecer las prioridades de las políticas para las diferentes fases de la urbanización, que aportan los elementos de una estrategia de urbanización. En el Mapa 6 se presentan tres zonas de Colombia, cada una con una geografía específica. Pero los principios son bastante universales.

- **Urbanización incipiente.** En lugares que son fundamentalmente rurales, los gobiernos deben mantenerse lo más neutrales posible y deben establecer la base institucional de la posible urbanización en algunos lugares. Las buenas políticas sobre bienes raíces son un elemento central, lo mismo que las políticas encaminadas a ofrecer servicios básicos para todos. Por ejemplo, la universalización de los derechos de propiedad de la tierra en Dinamarca al finalizar el siglo XVIII contribuyó enormemente al despegue hacia la industrialización pocos decenios más tarde. De hecho, las políticas para reforzar los derechos de propiedad rural son consideradas como un elemento fundamental para el aumento de la productividad agrícola en la Inglaterra del siglo XVI, que permitió a los trabajadores migrar a las ciudades a trabajar en las manufacturas y los servicios. Un complemento de las instituciones para mejorar los mercados de tierras es el ofrecimiento universal de servicios sociales básicos: seguridad, educación, salud y saneamiento. En 1960, la República de Corea tenía el mismo nivel de ingresos per cápita que Benín tiene en la actualidad. El 75% de su población vivía en zonas rurales, más de un tercio de los coreanos adultos no había recibido ninguna escolarización y menos del 5% de los niños habían sido inmunizados contra enfermedades preventibles como el sarampión. En 2000, más del 80% se había urbanizado, prácticamente todos estaban alfabetizados e inmunizados y el ingreso de la República de Corea había

Mapa 6 A medida que avanza la urbanización, las políticas deben evolucionar



Fuente: Equipo del IDM 2009, con datos tomados de Schneider, Friedl y Potere, 2008.

RECUADRO 5 *Concentración sin congestión en China occidental: Chongqing y Chengdu*

Un experimento que se está llevando a cabo en China podría cambiar el futuro de la política de urbanización en el mundo en desarrollo. Las autoridades deberían tomar nota.

China está llevando tierra adentro la estrategia de urbanización que dio buenos resultados en las zonas costeras adelantadas durante los decenios de 1980 y 1990. El “concepto de zona” se está aplicando en dos lugares: Chongqing y Chengdu, ambos situados en el Cercano Oriente. Su coeficiente de urbanización es de aproximadamente el 40%, que coincide con el promedio de China. El objetivo es elevarlo al 70% para 2020, promoviendo tanto la concentración como la convergencia entre zonas rurales y urbanas.

Chongqing tiene una población de unos 40 millones, y cuenta con una capital, seis grandes ciudades, 25 ciudades de tamaño pequeño y mediano, 95 municipios centrales y 400 municipios. Chongqing goza del estatus de municipio especial, lo mismo que Beijing, Shanghai y Tianjin desde hace algunos años. Como ellas, disfrutará de una mayor autonomía financiera. Chengdu, de menor tamaño, es una zona metropolitana amplia con 11 millones de habitantes. Además de la capital de la provincia de Sichuan, de 2.000 años de antigüedad, tiene ocho ciudades de tamaño mediano, 30 municipios centrales, 60 municipios y 600 aldeas.

La estrategia de urbanización implica “tres concentraciones” de tierra, industria y agricultores. La idea es concentrar la tierra y la industria para obtener los beneficios de las economías de escala, promover la movilidad de los bienes y los trabajadores y mejorar el bienestar de los nuevos migrantes a las ciudades. En consonancia con las prioridades normativas esbozadas para las zonas con niveles intermedios de urbanización, de aproximadamente el 40%-50%, en ambos lugares se insiste en las instituciones universales y la infraestructura integradora, no en intervenciones espacialmente focalizadas.

Mejores instituciones. Se hace hincapié en la coordinación en todos los niveles

gubernamentales para gestionar el aprovechamiento y conversión de la tierra. En el campo, el plan concentra las tierras rurales transfiriendo derechos de uso a empresas y agricultores. En las ciudades y urbes, la creación de zonas industriales es un elemento clave del marco más amplio. Las ciudades grandes y medianas están desarrollando las manufacturas con gran valor agregado, mientras que las de menor tamaño se están especializando en industrias con gran concentración de mano de obra, que atraen trabajadores de las aldeas próximas y facilitan las economías de la localización.

Más infraestructura. Están previstas obras masivas de infraestructura primaria. Chongqing gastará miles de millones de dólares en infraestructura, y recibirá aproximadamente US\$2.000 millones al año del gobierno central y a través de la creciente inversión privada de Hong Kong, China y Singapur. En Chengdu, se invertirán unos 117 mil millones de yuan en 71 proyectos de infraestructura, con inclusión de redes de transporte rurales-urbanas, y proyectos de abastecimiento de agua y saneamiento en zonas tanto rurales como urbanas. Otros 16.500 millones de yuan se invertirán en 34 proyectos sociales para mejorar los niveles de vida de los residentes de zonas rurales atrasadas.

Si los mercados favorecen estos dos lugares tanto como lo ha hecho el gobierno, mejorarán las condiciones de vida de millones de personas del interior del país. La integración ha tenido ya un impacto local. En Chongqing, los ingresos rurales crecieron en el año 2007 más rápidamente que los de los residentes urbanos. En Chengdu, las concentraciones de agricultores parecen haber generado un aumento de la productividad del 80%, en un contexto en que la industria ha absorbido aproximadamente 100.000 agricultores al año.

Fuente: Equipo del IDM 2009.

alcanzado el nivel del Portugal moderno. Otro buen ejemplo es el de Costa Rica.

- **Urbanización intermedia.** En los lugares donde la urbanización ha adquirido velocidad, además de estas instituciones, los gobiernos deben poner en marcha una infraestructura integradora que permita repartir más ampliamente los beneficios de la mayor

densidad económica. La industrialización implica el cambio de las pautas de aprovechamiento de la tierra a medida que las actividades se concentran, y requiere un rápido desplazamiento de los bienes y servicios. Los reglamentos sobre el aprovechamiento de la tierra pueden repercutir en las decisiones sobre la ubicación, y continúan siendo la prioridad institucional. Deberán continuar ofreciéndose servicios sociales espacialmente neutros en el marco de la integración de las zonas rurales y urbanas, para que las personas se vean atraídas a las ciudades por las economías de la aglomeración, en vez de ahuyentadas por la falta de escuelas, servicios de salud y seguridad pública en las zonas rurales. Pero aun cuando se ofrezcan estos servicios, los costos del transporte pueden aumentar rápidamente debido a la congestión creciente, lo que repercute en las decisiones de los empresarios sobre la ubicación. La infraestructura integradora es necesaria para mantener la integración de esas zonas. Los gobiernos estatales y centrales que colaboran satisfactoriamente pueden ofrecer la infraestructura básica necesaria para garantizar que la prosperidad se comparta ampliamente. Una jurisdicción administrativa más amplia puede ayudar a coordinar las inversiones en infraestructura. Un ejemplo ilustrativo es el de Chongqing en China occidental (véase el Recuadro 5).

- **Urbanización avanzada.** En las zonas muy urbanizadas, además de instituciones e infraestructura, quizás se necesiten intervenciones focalizadas para hacer frente al problema de los barrios de tugurios. Los servicios y el aprendizaje requieren que las personas se encuentren próximas a zonas habitables. Ésta es la fase en que los barrios de tugurios pueden poner en peligro la capacidad de una ciudad de conseguir las economías resultantes de la proximidad. Los programas de mejoramiento de barrios de tugurios quizás no sean una prioridad en las fases iniciales de urbanización, pero a estas alturas son necesarios. La enseñanza que se deduce de las evaluaciones sobre iniciativas de mejoramiento de barrios de tugurios es que las intervenciones focalizadas no bastarán por sí solas. Estas intervenciones no funcionan a no ser que las instituciones relacionadas con la tierra y los servicios básicos sean razonablemente eficaces y se cuente con una infraestructura de transporte. Hay que responder a un desafío tridimensional con una triple respuesta normativa, que requiere políticas coordinadas en el gobierno del país, de los estados y de las ciudades. El éxito de Singapur revela las ventajas de esta coordinación en una ciudad-estado.

Ejemplos más recientes son los de Shanghai y Guangzhou en China. Un ejemplo todavía más reciente (y aplicable en términos generales) es el de Bogotá en Colombia.

La experiencia de los países que han promovido con éxito la urbanización indica que la base de una transformación eficaz en este sentido es un conjunto de políticas espacialmente neutras, lo que en el presente Informe se resume en el término “instituciones”. Las inversiones en infraestructura que conecten los distintos lugares forman el segundo nivel. Las intervenciones geográficamente focalizadas deberían utilizarse únicamente cuando el desafío resulte especialmente difícil, pero deberán ir siempre acompañadas de esfuerzos por mejorar las instituciones y la infraestructura.

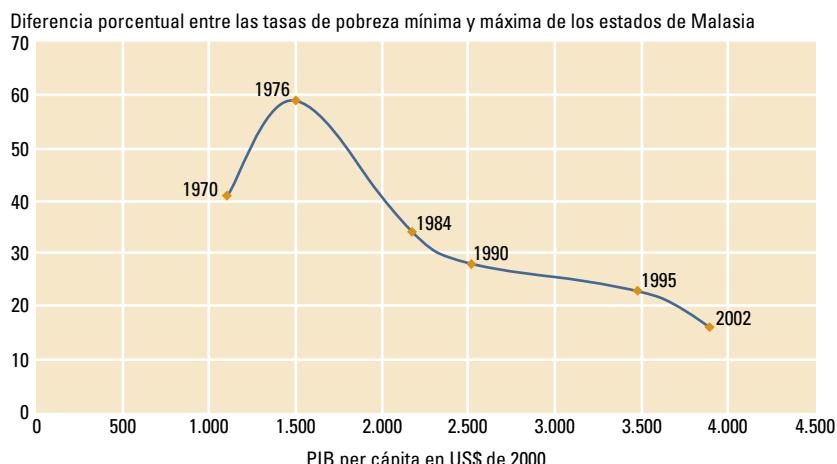
Políticas de desarrollo de zonas (territorial) que integren las naciones

Algunas partes de un país son más idóneas para la agricultura, otras para la industria y otras para los servicios. A medida que florece la industria y los servicios, la distribución espacial de las actividades económicas debe cambiar¹¹. Ningún país ha alcanzado la riqueza sin transformar la distribución geográfica de la población y la producción.

La concentración creciente de las personas y la producción en algunas partes de un país ha sido una de las características del crecimiento económico en los dos últimos siglos. Combatir esta concentración es combatir el crecimiento mismo, y las autoridades deben dar muestra de paciencia ante estos desequilibrios. Por otro lado, el desarrollo eficaz, respaldado por políticas gubernamentales, se ha caracterizado también por la disminución de las disparidades en los niveles de vida entre los lugares favorecidos por los mercados y los menos afortunados. Las políticas pueden agilizar la convergencia de los niveles de vida básicos, para que las personas de los lugares menos afortunados no tengan que esperar para contar con servicios públicos básicos hasta que sus naciones alcancen niveles de ingreso elevados. La experiencia de los países que han avanzado por el camino del desarrollo justifica también la impaciencia en la equiparación de los niveles de vida básicos.

Un ejemplo ilustrativo es el de Malasia. El crecimiento económico y las políticas gubernamentales han reducido la pobreza y mejorado los niveles de vida, acelerando su progreso hacia el logro de los objetivos de desarrollo del milenio. Pero en los primeros años de crecimiento (entre 1970 y 1976), las tasas de pobreza en los diferentes estados se separaron brevemente para converger más adelante cuando disminuyeron

Gráfico 6 Convergencia geográfica más rápida de los niveles de vida básicos en Malasia



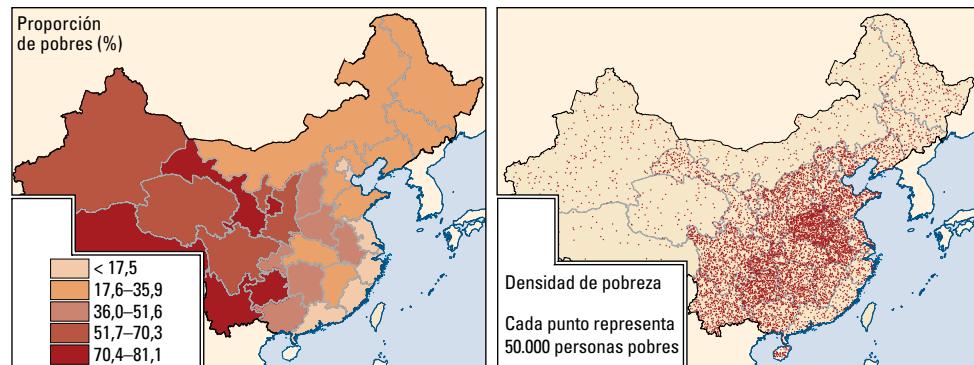
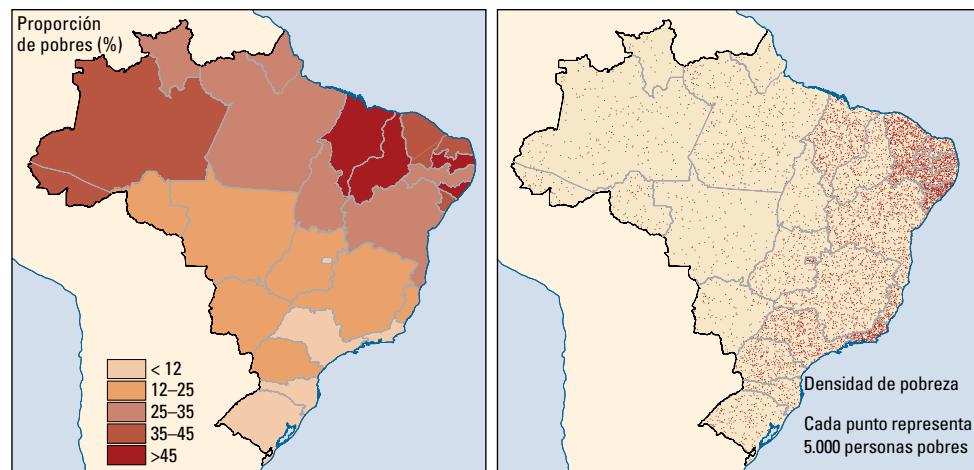
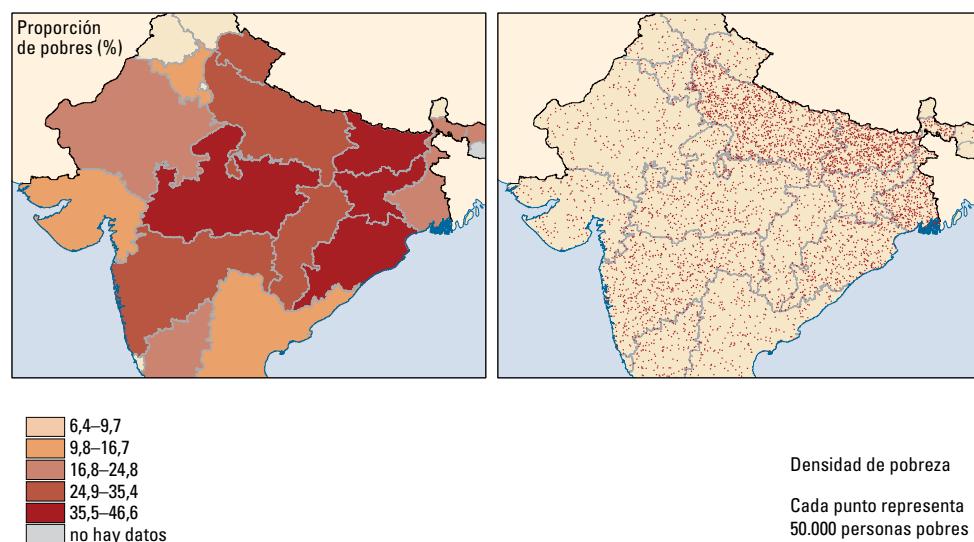
Fuente: Unidad de Planificación Económica de Malasia 2008.

en todos los estados (véase el Gráfico 6). Los indicadores de salud (mortalidad infantil) bajaron más en los estados de crecimiento lento, lo que significa que los mecanismos tributarios y de transferencia funcionaron satisfactoriamente. Esta impaciencia con la desigualdad espacial en los niveles de vida está dando buenos resultados en otros países como China, Egipto, Indonesia, México, Tailandia y Viet Nam.

Pero no todos los países han logrado la convergencia geográfica en los indicadores de desarrollo del milenio, como la mortalidad infantil, la salud materna, la educación básica, el agua potable y el saneamiento. ¿Qué deberían hacer?

La respuesta está en integrar las zonas retrasadas y adelantadas, utilizando políticas que se acomoden al nivel de dificultad de la integración. Si bien los motivos económicos son importantes, las situaciones sociales y políticas condicionan la rapidez de estos cambios espaciales. Las decisiones de las personas cuando eligen un lugar reflejan los puntos fuertes y las inclinaciones de las sociedades y las estructuras políticas. Los mapas de pobreza son una instantánea que permite hacerse una idea de dónde se concentran los pobres (masa de pobreza alta, es decir, las “personas pobres”) y cuáles son los lugares más pobres (tasa de pobreza alta, es decir, los “lugares pobres”). Estos mapas pueden ser muy reveladores acerca de las condiciones sociales y políticas de un país: el movimiento de las personas pobres puede ser el mejor reflejo de los obstáculos a la movilidad, ya que dichas personas son las que tienen más razones para trasladarse y menos recursos para ello.

Utilizando información sobre dónde se ubican las personas pobres y cuáles son los lugares pobres, las políticas adoptadas en ese contexto pueden acomodarse a la situación de un país:

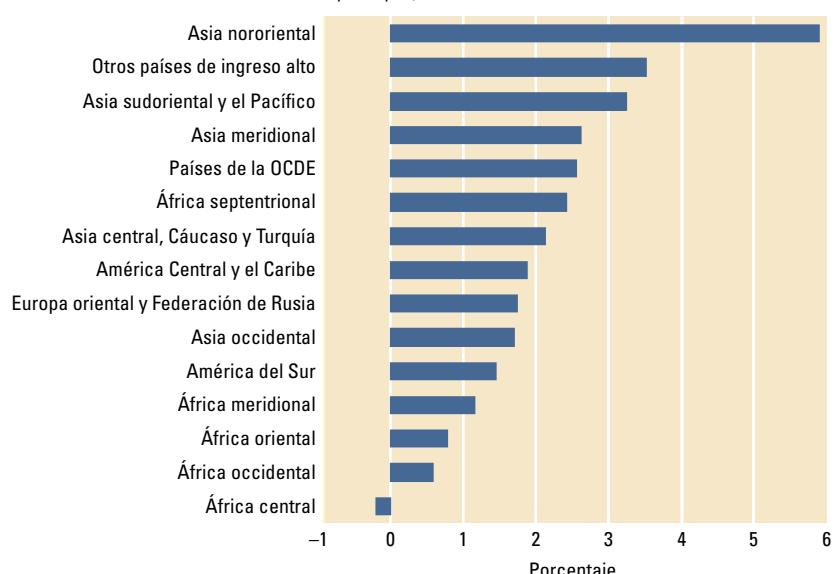
Mapa 7 Tres tipos de países, con desafíos diferentes para el desarrollo de zonas**Panel A. China: Las tasas de pobreza son elevadas en el oeste, pero la mayoría de los pobres vive en el este****Panel B. Brasil: Las tasas de pobreza son elevadas en el norte y noreste, pero la mayoría de los pobres vive junto a la costa****Panel C. India: Las tasas de pobreza son altas en los estados centrales y muchas personas pobres viven allí***Fuente:* Equipo del IDM 2009 (para más detalles, véase el Capítulo 8).

- **Países con zonas retrasadas escasamente pobladas.** En China, las tasas de pobreza más altas se encuentran en las provincias occidentales, pero los pobres se concentran en las zonas del sudeste y del centro, e incluso más cerca de las zonas costeras adelantadas (véase el Mapa 7, Panel A). La densidad económica y la densidad de población se superponen. El país tiene pocas divisiones —los obstáculos lingüísticos y de otro tipo no son considerables— y las personas, incluidos los pobres, pueden trasladarse para reducir su distancia a la densidad. Las instituciones espacialmente neutras que garanticen el funcionamiento adecuado de los mercados de tierras, impongan el respeto de los derechos de propiedad y presten servicios sociales, por ejemplo de escolarización y atención de salud, pueden ser la pieza clave de una estrategia de integración económica para reducir la distancia económica entre las zonas atrasadas y avanzadas. Chile, Egipto, Honduras, Indonesia, Rusia, Uganda y Viet Nam son otros tantos ejemplos de países donde el desafío del desarrollo de zonas es unidimensional: el principal problema es la distancia.
- **Países no divididos con zonas atrasadas densamente pobladas.** En Brasil, las tasas de pobreza son especialmente elevadas en el norte y el noreste: ocho de los 10 estados más pobres se encuentran en el noreste, y los otros dos en el norte (véase el Mapa 7, Panel B). Pero la masa económica y la concentración de pobreza son más elevadas en las aglomeraciones urbanas próximas a la costa, desde el noreste pobre hasta el sudeste próspero. La densidad económica y la de población coinciden sólo parcialmente. Los síntomas relacionados con la pobreza son los de un país donde las divisiones internas, como las diferencias etnolingüísticas y la fragmentación política, son escasas, pero donde las densidades de población se encuentran —por razones históricas y normativas— “donde no deben”. Bangladesh, Colombia, Ghana y Turquía tienen situaciones semejantes. En esos lugares, el atractivo de las economías de aglomeración en las zonas avanzadas y la movilidad de la mano de obra quizás no sean lo bastante fuertes para inducir la concentración y la convergencia. Los problemas de “la larga distancia y la densidad errónea” deben resolverse con una doble política de integración económica: las instituciones espacialmente neutras deberán reforzarse con infraestructura espacialmente integradora, como carreteras y ferrocarriles interregionales y telecomunicaciones mejoradas.
- **Países divididos con zonas atrasadas densamente pobladas.** En la India, más de 400 millones de personas viven en los estados atrasados del centro, donde se concentra más del 60% de la población pobre de la nación (véase el Mapa 7, Panel C). Las personas viven allí por una razón: es una llanura fértil y fue la cuna de la civilización india. Pero su ubicación es ahora menos favorable, ya que el mundo ha cambiado. La movilidad de la mano de obra es limitada, debido a divisiones lingüísticas y de clase. La movilidad no se ha reforzado con políticas que traten de reactivar el crecimiento en esas provincias atrasadas con financiamiento subvencionado y licencias industriales preferenciales. El debate se está centrando ahora en la integración económica: políticas más compatibles con la movilidad de la mano de obra, como la infraestructura interregional y los servicios mejorados de salud y educación. Estas políticas y la migración interestatal que fomentan reducirán, si se les da el tiempo necesario, las divisiones que han aumentado las distancias entre las zonas avanzadas y las zonas atrasadas densamente pobladas. Mientras tanto, estas zonas quizás necesiten algo de ayuda de incentivos geográficamente focalizados que alienten la producción local. Otro país con un programa de integración tridimensional —distancia, zonas pobres densamente pobladas y divisiones internas— puede ser Nigeria. En el mundo en desarrollo, alrededor de 1.000 millones de personas viven en las zonas atrasadas y muchas de ellas deben enfrentar obstáculos a la migración causados por divisiones internas de carácter religioso, lingüístico o étnico. En estos lugares, la respuesta normativa debe ser una combinación de políticas espacialmente neutras, integradoras y focalizadas.

Los gobiernos tienen razones para mostrarse impacientes con los mercados y deberían tratar de ayudar a las zonas atrasadas. Pero las intervenciones deben ser compatibles con las reformas institucionales y las inversiones en infraestructura. La experiencia indica que no deben ofrecerse incentivos a actividades que dependen de las economías de la aglomeración o del acceso a los mercados internacionales. Los incentivos focalizados a la agricultura son los primeros candidatos en estas zonas en gran parte rurales y agrarias. La insistencia en incentivos orientados selectivamente a la industria, como ocurrió en la India durante varios decenios, no ayudará a las zonas atrasadas a mejorar los niveles de vida hasta alcanzar los niveles de los estados avanzados.

Gráfico 7 Asia nororiental, Asia sudoriental y Asia meridional se han ido aproximando a las naciones desarrolladas

Tasas medias de crecimiento anual del PIB per cápita, 1960-2006



Fuente: Equipo del IDM 2009.

Integración regional para aumentar el acceso a los mercados mundiales

Las ventajas de los acuerdos comerciales mundiales frente a los regionales han sido objeto de debate durante años. Ahora, el debate ha terminado. En los lugares donde los pactos regionales o bilaterales no desalientan el comercio con los países de otras regiones y donde van acompañados de medidas para promover los flujos de mercancías, personas y finanzas —como infraestructura y mecanismos compensatorios— pueden resultar útiles. De lo contrario, no valen la pena.

El presente Informe no trata de reabrir este debate. Más bien, se pregunta qué es lo que los países en desarrollo pueden hacer para conseguir acceso a los mercados en sus proximidades y en todo el mundo. La geografía importa mucho al decidir qué es lo que se necesita y lo que no, y qué es lo que está condenado al fracaso. Pero con la combinación adecuada de medidas normativas, incluso países de lugares del mundo que han quedado muy rezagados pueden superar su desventaja geográfica. La manera de saber si las acciones resultan o no provechosas es determinar si el acceso al mercado mejora de forma apreciable.

Algunas regiones del mundo han acertado más que otras (véase el Gráfico 7). Los países de estas regiones tienen ahora fronteras económicas más tenues (véase el Mapa 8, Panel A). Pueden permitírselo, porque sus vecinos están también prosperando. Para ellos, los mercados regionales son mercados mundiales. Otros, como los países de Asia oriental, han permitido

que las relaciones de producción se refuerzen y se abran camino a través de fronteras más compactas. Pero la especialización puede aumentar la eficiencia únicamente si la escala de producción es grande, y para ello es necesario llegar a los grandes mercados del hemisferio norte.

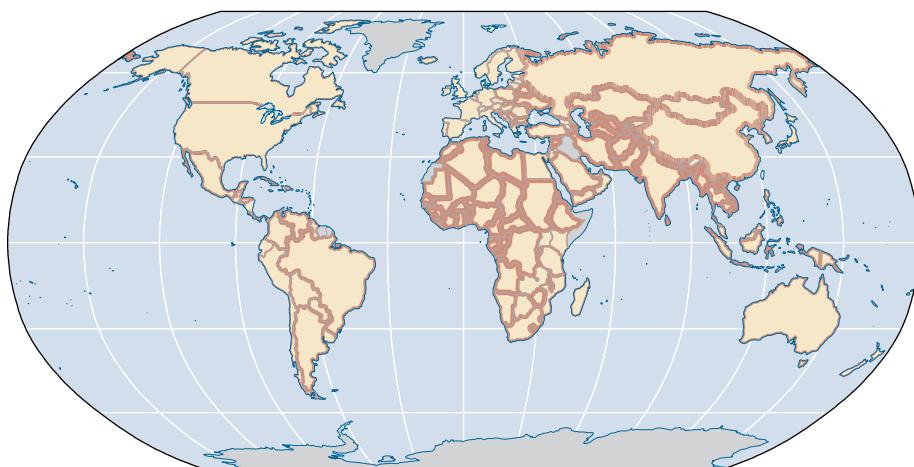
¿Qué tienen que hacer los países que se incorporan tarde al desarrollo para acelerarlo? La condición común es crear una división, es decir, fronteras compactas. La diferencia está en su distancia con respecto a los grandes mercados mundiales y el hecho de que haya o no cerca un gran país (véase el Mapa 8, Panel B).

- **Países en regiones próximas a grandes mercados mundiales.** En el caso de los países cercanos a los grandes mercados, la integración regional y mundial no requiere la diferenciación geográfica. Medidas espacialmente neutras, como la mejora de las políticas económicas y el clima para la inversión, atraerán capital y tecnología de los mercados próximos más avanzados. Su talento insuficientemente aprovechado y su mano de obra más barata son importantes factores de atracción. El hecho de que ocupen lugares adelantados o retrasados dentro de la región es poco significativo; la presencia de un sol próximo convierte a todos ellos en pequeños planetas. Las exportaciones de México a los Estados Unidos representan aproximadamente el 1,7% de la economía estadounidense. México debería establecer vínculos todavía más sólidos con los Estados Unidos. Pero en el caso de otros países de América Central, los dividendos de las conexiones infraestructurales con México son pequeños: el mercado de América del Norte supera con creces a los de toda América Central. Por otro lado, es probable que el acceso a los mercados dependa sobre todo de la estabilidad económica. Las instituciones espacialmente neutras deberían ser capaces de integrar a América Central con los mercados mundiales. Lo mismo cabe decir de Europa oriental y Norte de África. Los países de estas regiones tienen un acceso al mercado mejor que la media, aunque, según sus políticas y reglamentos económicos, este acceso no es uniforme ni siquiera dentro de estas regiones (véase el Mapa 8, Panel C).

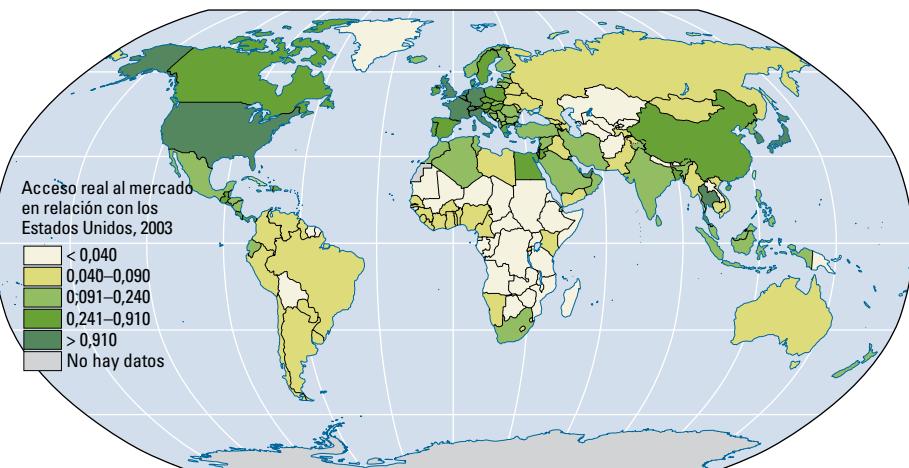
- **Países en regiones distantes de los grandes mercados mundiales que tienen una gran economía.** Para integrar regiones más alejadas de los grandes mercados mundiales pero con una economía considerable —Asia oriental, América Latina, África meridional y Asia meridional—, estas medidas espacialmente neutras son igualmente necesarias, pero quizás no sean suficientes. En el caso de los países atrasados de estas regiones,

Mapa 8 El acceso al mercado marca las diferencias en las distintas regiones mundiales

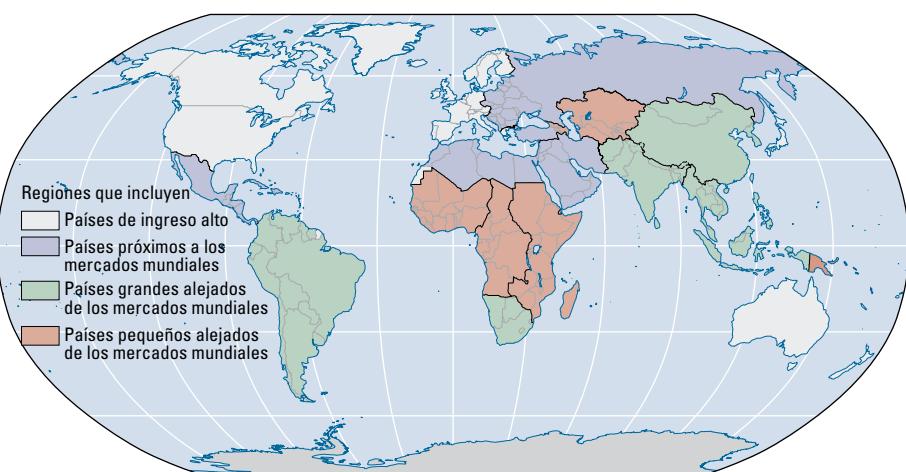
Panel A. Las fronteras son más compactas en las regiones en desarrollo



Panel B. El acceso al mercado y el tamaño de éste difieren considerablemente en las distintas regiones



Panel C. Las tres D revelan una sencilla taxonomía de los territorios vecinos



Fuentes: Panel A: Equipo del IDM 2009 (para más detalles, véase el Capítulo 3); Panel B: Mayer 2008 (para más detalles, véase el Capítulo 9); Panel C: Equipo del IDM 2009 (para más detalles, véase el Capítulo 9).

como Mongolia, Nepal, Paraguay y Zimbabwe, algunos de los caminos de acceso a los mercados mundiales quizá tengan que hacerse a través de sus vecinos de mayor tamaño. Brasil, China e India son atractivos para los inversionistas por el posible tamaño de su mercado, y estos “efectos del mercado interno” pueden generar el impulso necesario para la especialización y ayudar a sus empresas a competir en los mercados mundiales. Una aclaración: para el acceso al mercado, la medida pertinente de la distancia es económica, no euclíadiana. Con una combinación de acuerdos bilaterales, políticas de transporte inspiradas y especialización agresiva en productos primarios, Chile redujo la distancia a América del Norte y estableció vínculos de alcance mundial más que regional. Pero estos casos son excepcionales. En lo que respecta a los países más pequeños de estas regiones, la integración económica requerirá tanto reformas institucionales como integración regional.

- **Países de regiones distantes de los mercados mundiales sin grandes economías.** Los desafíos más difíciles se plantean a los países de aquellas partes del mundo divididas por fronteras compactas, alejadas de los mercados mundiales y sin un gran país que pueda servir como conducto regional hacia los mercados mundiales, como podrían ser Brasil e India. En estas regiones, la geografía económica plantea un desafío tridimensional. No se puede reprochar a Côte d’Ivoire ni a Tanzania que se preocupen sobre todo

de sus propios pobres, y no de sus vecinos menos afortunados, como Burkina Faso o Burundi. De hecho, convencidos de los beneficios de la cooperación regional, han realizado renovados esfuerzos por fomentar la integración en sus territorios vecinos. La CEDEAO tiene incluso una cláusula que permite a los trabajadores atravesar las fronteras, lo que representa una fase de integración que tiene paralelo únicamente (y sólo desde fecha reciente) en la Unión Europea. Ha tratado también de compartir la infraestructura regional. Otras regiones con características semejantes son África central, Asia central y las islas del Pacífico. Los países de estas regiones deben hacer frente a un desafío tridimensional (véase Geography in Motion: Density, Distance, and Division in Sub-Saharan Africa). Una combinación de esfuerzos para mejorar la cooperación institucional y las inversiones en infraestructura regional es condición necesaria, pero no suficiente. Se necesitarán también incentivos focalizados, mediante el acceso preferencial a los mercados de países desarrollados, quizás condicionados a la colaboración regional para mejorar las instituciones y la infraestructura.

Todos deberían respaldar los esfuerzos de estos países donde se concentran los “mil millones de personas más necesitadas” con el fin de integrar sus economías, en el plano tanto nacional como internacional. Mil millones de vidas dependen de ello.

Conocemos bien las transformaciones sectoriales necesarias para el crecimiento económico: los cambios en el trabajo y la organización industrial a medida que las economías agrarias se industrializan y orientan a los servicios. En este Informe se consideran las transformaciones espaciales que deben producirse también para que los países puedan desarrollarse. El aumento de la densidad y la reducción de la distancia y de las divisiones continuarán siendo esenciales para el éxito económico en el futuro previsible. Convendría alentarlas. Lo más probable es que estas transformaciones generen un crecimiento desequilibrado. Pero, si se acompañan de políticas de integración ajustadas a la geografía económica de las naciones, estas transformaciones espaciales también generarán —más pronto que tarde— un desarrollo incluyente.

Notas

1. Clemens, Montenegro y Pritchett (2008), documento de antecedentes para este Informe.
2. Collier, 2007.
3. En Zambia, una persona de un asentamiento con más de 5.000 habitantes se incluye en la población urbana; en la India, el umbral es de 20.000 habitantes. Para comparar la urbanización en diferentes países, en este Informe se propone por primera vez un indicador de la densidad de población, el “índice de aglomeración” (véase el Capítulo 1).
4. Véase el Informe sobre el desarrollo mundial 2008: *Agricultura para el desarrollo*.
5. Fujita, 2007.
6. Mukherjee, 2007.
7. Koh y Chang, 2005.
8. de Blij, 2005.
9. Khanna, 2008.
10. Banco Mundial, 2008.
11. En todo este Informe, lo que muchas veces se conoce con el nombre de “desarrollo regional” o “desarrollo territorial” se denomina “desarrollo de zonas”. Estas políticas deben hacer frente a una desigualdad espacial todavía mayor, ya que su alcance se amplía para incluir también a los países.

Referencias

- Banco Mundial. 2003. *World Development Report 2003: Sustainable Development in a Dynamic World: Transforming Institutions, Growth and the Quality of Life*. Nueva York: Oxford University Press.
- . 2007. *Doing Business in 2008*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 2008. *Turkey: Country Economic Memorandum. Sustaining High Growth. Selected Issues*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- Brulhart, Marius. 2008. “Intra-Industrial Trade and Trade in Intermediate Goods”. Documento de antecedentes para el IDM 2009.
- Clemens, Michael, Claudio Montenegro, y Lant Pritchett. 2008. “The Great Discrimination: Borders as a Labor Market Barrier”. Documento de antecedentes para el IDM 2009.
- Collier, Paul. 2007. *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It*. Nueva York, NY: Oxford University Press.
- de Blij, Harm. 2005. *Why Geography Matters: Three Challenges Facing America*. Nueva York, NY: Oxford University Press.
- Fujita, Masahisa, comps. 2007. *Regional Integration in East Asia: From the Viewpoint of Spatial Economics*. Nueva York, NY: Palgrave Macmillan.
- Gobierno de Nigeria, Ministerio Federal de Ciencia y Tecnología. 2003. *Multi-Disciplinary Committee Report of the Techno-Economic Survey on Wood and Wood Products Sector, 2003 4th Update*. Laos: Gobierno de Nigeria, Ministerio Federal de Ciencia y Tecnología.
- Khanna, Tarun. 2008. *Billions of Entrepreneurs: How China and India Are Reshaping Their Futures-and Yours*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Koh, Tommy y Li Lin Chang, comps. 2005. *The Little Red Dot: Reflections by Singapore's Diplomats*. Singapur: World Scientific Publishing.
- Mayer, Thierry. 2008. “Market Potential and Development”. Documento de antecedentes para el IDM 2009.
- Mukherjee, Andy. 2007. “India’s Answer to Shenzhen Needs Political Will”. Bloomberg.com. 15 de marzo de 2007.
- Unidad de Planificación Económica de Malasia. 2008. *Malaysia Achieving the MDGs*. Unidad de Planificación Económica de Malasia, Oficina del Primer Ministro.

World Development Report 2009

Reshaping Economic Geography

PRODUCT	STOCK #	PRICE	QTY	SUBTOTAL
World Development Report 2009 Reshaping Economic Geography Paperback: ISBN 978-0-8213-7607-2 Hardcover: ISBN 978-0-8213-7640-9	D17607 D17640	US\$26 US\$50		
* Geographic discounts apply – depending on ship-to country. See http://publications.worldbank.org/discounts				Subtotal
** Within the U.S., charges on prepaid orders are \$8.00 per order. Institutional customers using a purchase order will be charged actual shipping costs. Outside of the U.S., customers have the option to choose between non-trackable airmail delivery (US\$7 per order plus US\$6 per item) and trackable couriered airmail delivery (US\$16.50 per order plus US\$8 per item). Non-trackable delivery may take 4-6 weeks, trackable delivery takes about 2 weeks.				Geographic discount*
				Shipping and Handling**
				Total \$US

ORDER ONLINE AT www.worldbank.org/publications

Customers in the United States

Complete this form and mail it to World Bank Publications, P.O. Box 960, Herndon, VA 20172-0969 or fax it to 703-661-1501. To charge by credit card, either order online or call 800-645-7247 or 703-661-1580.

Customers outside the United States

Contact your local distributor for information on prices in local currency and payment terms (<http://publications.worldbank.org/booksellers>). If you do not have a distributor, order online or fax this form to +1-703-661-1501 or mail it to World Bank Publications, P.O. Box 960, Herndon, VA 20172-0969, U.S.A.

MAILING ADDRESS

Name _____

Organization _____

Address _____

City _____

State _____ Zip _____

Country _____

Phone _____

Fax _____

Email _____

METHOD OF PAYMENT

Charge my

Visa MasterCard American Express

Credit card number _____

Expiration date _____

Name _____

Signature _____

Enclosed is my check in U.S. dollars, drawn from a U.S. bank, and made payable to the World Bank

Source Code
OWDR09



WORLD BANK
Publications

The reference of choice on development