

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 quizá 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.

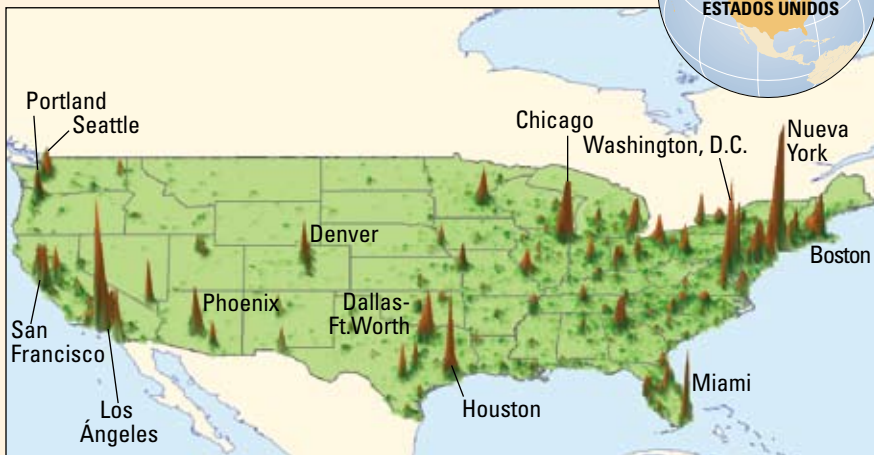
Al otro lado del Atlántico, en Europa occidental, cada día tiene lugar otro movimiento masivo: no de personas sino de productos. Un ejemplo es el de Airbus, que fabrica piezas para aeronaves y las monta en Alemania, España, Francia y Gran Bretaña, así como en

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).

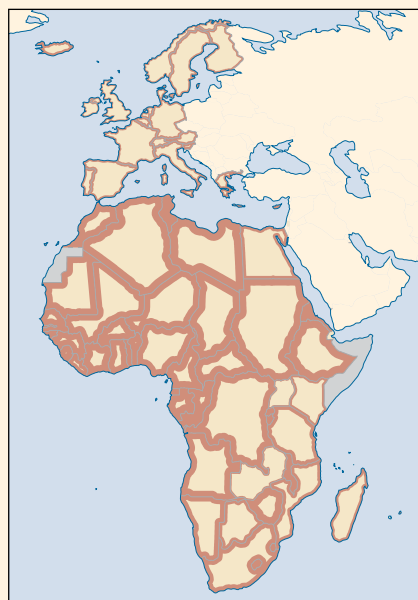
Mapa G0.2 Distancia: Por qué los estadounidenses están dispuestos a cambiar de residencia
(producción económica por kilómetro cuadrado en los Estados Unidos)



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

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.

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 quizá 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 quizá 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.

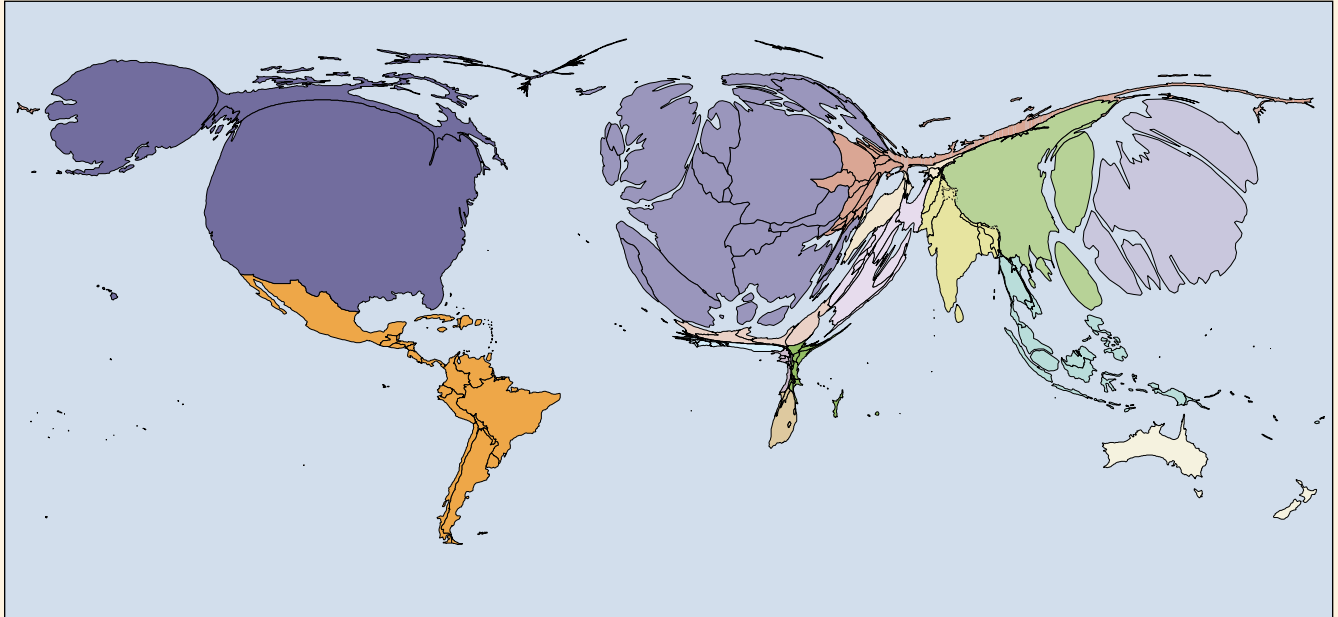
Los Estados Unidos y Japón transformaron su geografía económica en ese sentido durante el pasado. China lo está haciendo en la actualidad. En este Informe se mantiene que éstos son los cambios que ayudarán a las naciones en desarrollo de otras partes del mundo, principalmente en África.

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 G0.4 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 quizá 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, quizá condicionado a la garantía de que todos los países refuercen 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.