



**Ciencias Sociales Online**

revista electrónica

ISSN 0718-1671

---

URL: <http://www.uvm.cl/csonline>

Email: [jgibert@uvm.cl](mailto:jgibert@uvm.cl)

*Ciencias Sociales Online*, Septiembre 2004, Vol. III, No. 1. Universidad de Viña del Mar – Chile

## **¿ES POSIBLE EL DESARROLLO ENDÓGENO EN TERRITORIOS POBRES Y SOCIALMENTE DESIGUALES? (1)**

Is endogenous development possible in poor and socially unequal territories?

**Patricio Vergara**  
**Red DETE ALC - Brasil**

Palabras claves: < desarrollo endógeno, desigualdades sociales, territorios pobres >

*“Hace pocos años, a pesar de las advertencias de numerosos economistas, políticos en América Latina y Washington afirmaban que el crecimiento económico por sí solo cuidaría de los latinoamericanos más pobres. Muchos creían en eso, pero hoy ya no lo hacen. El crecimiento fue demasiado lento y, en América Latina, que posee la mayor brecha entre ricos y pobres, las ganancias fueron a parar a las manos principalmente de los ricos. Se compran teléfonos celulares en exceso mientras el arroz es insuficiente” Editorial del New York Times (1997) citado por Kliksberg (2002).*

## **LA PERTINENCIA LATINOAMERICANA DE LOS NUEVOS ENFOQUES DEL DESARROLLO**

La emergencia de nuevos territorios regionales en el mundo globalizado y crecientemente impactado por la tecnología y el conocimiento del siglo XXI, comienza a deparar algunas sorpresas para los antiguos enfoques del crecimiento económico, surgidos en escenarios bien diferentes al actual. En el intento por explicar porque algunas regiones “inesperadamente” han conseguido desarrollarse (como el caso de la Tercera Italia) la teoría regional ha ido incorporando nuevos conceptos de gran potencial (tales como capital social, gobernanza, capital cívico, entre otros), dando lugar a lo que ya muchos autores consideran, un verdadero cambio paradigmático (2).

A partir de los años 80, la teoría del desarrollo endógeno comienza a ser construida como cuerpo teórico en base a esas recientes experiencias históricas (especialmente en Europa, USA y el mundo desarrollado) y ha asimilado sus conceptos, aunque como todo nuevo paradigma presenta importantes espacios que completar e investigar (Vázquez Barquero; 2004). Hoy día dado su importante capacidad explicativa, el nuevo paradigma comienza a ser aplicado a la realidad de regiones periféricas, incentivando a comunidades, tomadores de decisión públicos y privados, ONGs y otros agentes territoriales a una acción colectiva a partir de sus propias capacidades y potenciales locales (Vázquez Barquero; 2002). Así, América Latina, en particular, ha comenzado a ser sujeto de estudio y de aplicación de políticas con este nuevo sello del Desarrollo Endógeno, caracterizado por énfasis en la generación y fortalecimiento del capital social, la difusión de conocimiento, el emprendimiento social, la gobernanza unida a la descentralización y el empoderamiento comunitario, entre otros ingredientes de la “receta”.

Una de las ideas que ronda en las cabezas de los latinoamericanos desde hace décadas es precisamente la pertinencia de las nuevas teorías del desarrollo (3) (Boisier et. Allí; 1981) . En que medida ese nuevo conocimiento sobre desarrollo territorial puede ser útil para la realidad latinoamericana, que presenta “anomalías” básicas en su sistema social?

La idea de un conocimiento universal basado en conceptos construidos en latitudes diferentes (además de momentos históricos particulares) ha sido fuertemente

cuestionada desde la década de los 60 y 70 en América Latina (especialmente en su versión de la teoría de la modernidad) pero ha retomado aliento recientemente de la mano del neo-liberalismo y el pensamiento único, dado las propias incapacidades del modelo dependientista latinoamericano (Portes; 2001).

En un momento en que los teóricos de la complejidad cuestionan las antiguas leyes de la física, cabe preguntarse si las “leyes sociales deterministas” operan o no en este singular territorio que es América Latina y en particular en algunas áreas enormemente resistentes a las terapias desarrollistas y neoliberales. Es que las “leyes de la gravedad” opera de una forma diferente en este lugar del planeta, dado que dichos territorios, como el Nordeste (4), han superado determinados umbrales en aspectos esenciales de la vida social? Y cuales serían esos componentes decisivos? ¿No existen otras generalizaciones empíricas de la realidad de América Latina que aportar a la teoría del desarrollo territorial, en momentos en que se construye el nuevo paradigma?

A estas interrogantes se dedican las siguientes líneas de este artículo, destinadas a mostrar que existen particularidades propias de América Latina que considerar en la propia concepción de las determinantes del proceso de desarrollo endógeno y no sólo en su aplicación.

## **EL DESARROLLO ENDÓGENO: UN NUEVO PARADIGMA PARA LOS TIEMPOS DE LA COMPLEJIDAD**

Thomas Khun nos ha mostrado que todo período de cambio paradigmático en la ciencia se genera a partir de la aparición de anomalías o casos que contradicen las teorías del mainstream, como es el caso en debate (Khun;2000 ). Así, se ha ido gestando un relativo consenso entre la comunidad científica de que aún se sabe poco acerca del desarrollo (Boisier; 2002) y que éste es una ecuación cada vez más compleja (de Franco; 2003), dado la variabilidad del entorno mundial y las innovaciones tecnológicas y societales. La preocupación central actual está dada por el aumento de la complejidad y de su correcta interpretación (Capra;2002). Este fenómeno se caracteriza porque muchos cambios sociales se han vuelto irreductibles al control humano, causando gran disonancia cognitiva y discontinuidad (por ejemplo, la problemática ambiental, el crecimiento de las grandes ciudades o la convivencia multicultural). Como consecuencia de esta baja capacidad predictiva y operativa, la mayor parte de la teoría del cambio social, así como las formas tradicionales y los viejos estereotipos del sentido común, se han tornado insuficientes para comprender el cambio de los entornos (Boisier; 2003).

Dado que el desarrollo es “una ecuación compleja” entonces no se trata simplemente de optimizar variables relacionadas con él, pues el *mix* que genera el desarrollo tiene su “punto” y su gusto distintivo Para Augusto De Franco, destacado teórico brasileño, los principales ingredientes del desarrollo son el capital humano, entendido principalmente como capacidad de emprendimiento y el capital social, entendido como confianza, reciprocidad y relaciones de cooperación (de Franco; 2004).

De acuerdo con Boisier (2003), en este nuevo contexto cognitivo puede entenderse el desarrollo territorial “como una propiedad emergente de un sistema territorial complejo, altamente sinergizado”. El desarrollo sería entonces un fenómeno propio de la simultaneidad y no de la secuencialidad y que puede entenderse como auto-organizado o como inducido deliberadamente por sus propios agentes (5). Si esto es así, la clave está en la generación de capital sinérgico, articulador de las demás formas de capital (entre ellos el social y humano), capaz de generar un aumento de la densidad de la sinapsis y la energía del sistema (6)

El Banco Mundial ha reconocido las dificultades para abordar el complejo desarrollo y ha advertido que sus recetas de las décadas pasadas hoy pueden resultar contraproducentes (Banco Mundial; 2000). El Premio Nóbel de Economía Joseph Stiglitz, ex Vicepresidente de este organismo multilateral, ha sostenido que la experiencia latinoamericana sugiere que deberíamos reexaminar, rehacer y ampliar los conocimientos sobre la economía del desarrollo que son tomados como verdad (Stiglitz; 1998) y, más recientemente, que “el desarrollo abarca no sólo recursos y capital sino una transformación de la sociedad.” (Stiglitz; 2002). El propio Presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, ha sostenido que “la auto-conciencia y el orgullo que viene de identidad cultural es una parte esencial del empoderamiento de comunidades para tomar en sus manos su propio destino” (Banco Mundial;2004), lo cual nos acerca a la idea de desarrollo endógeno.

Desarrollo endógeno implica “la capacidad para transformar el sistema socio-económico; la habilidad para reaccionar a los desafíos externos; la promoción de aprendizaje social; y la habilidad para introducir formas específicas de regulación social a nivel local que favorecen el desarrollo de las características anteriores. Desarrollo endógeno es, en otras palabras, la habilidad para innovar a nivel local”(Garofoli; 1995).

El desarrollo endógeno obedecería a la formación de un proceso emprendedor e innovador, en que el territorio no es un receptor pasivo de las estrategias de las grandes empresas y de las organizaciones externas, sino que tiene una estrategia propia que le permite incidir en la dinámica económica local (Vázquez Barquero; 1999). De ahí la importancia de conocer las culturas locales de emprendimiento, las tendencias a la innovación en los agentes locales y en particular las ideas que las elites tiene acerca del desarrollo.

Como muestra Antonio Vázquez Barquero (2004), las cuatro fuerzas que impulsan el desarrollo son: a) la organización flexible de la producción; b) la difusión de las innovaciones y el conocimiento; c) el cambio y adaptación de las instituciones, y d) el desarrollo urbano del territorio.

La interacción entre estas fuerzas da lugar al denominado efecto H, un factor de eficiencia del proceso de acumulación económica. Para efectos del presente artículo interesa rescatar aquí las siguientes ideas, presentadas *in extenso* por Vázquez Barquero en diversos artículos y libros (Vázquez Barquero, 1999, 2002 y 2004 ):

a. Los procesos de *difusión de innovaciones y del conocimiento* están condicionados por el entorno, es decir, el sistema de empresas, instituciones, actores económicos y sociales.

b. El desarrollo tiene profundas *raíces institucionales y culturales* y resulta fortalecido en aquellos territorios que tienen sistemas evolucionados y complejos. Así, las estructuras familiares, la cultura y los valores locales también condicionan los procesos de desarrollo local.

b.1. Cuando las empresas están integradas en hogares con densas redes de relaciones, donde están involucradas con instituciones de enseñanza y de investigación, asociaciones de empresarios, sindicatos y gobiernos locales, los recursos locales disponibles son utilizados con mayor eficiencia y la competencia es mejorada.

b.2. Otros aspectos no menos importantes son la aceptación de un modelo de sociedad en que el esfuerzo y la ética son premiados, la capacidad empresarial es considerada un valor importante y donde se cultiva la movilidad social.

c. La confianza mutua entre los empresarios genera la cooperación y garantiza las transacciones entre las empresas locales, posibilitando economía de costes, y la ética del trabajo que trae mejora de la calificación de los recursos humanos, reduciendo los conflictos sociales y favoreciendo el proceso de acumulación de capital.

d. La diferencia en la *dinámica de las ciudades y regiones* residen, sobre todo, en la interacción entre los mecanismos y fuerzas que inciden en el desarrollo endógeno; es decir, en las externalidades que genera la interacción entre estos procesos.

e. Por tanto, la política de desarrollo local tiene como esencial objetivo actuar conjuntamente sobre todos los mecanismos de acumulación, intentando mejorar la sinergia entre las fuerzas del desarrollo endógeno.

f. Las estrategias de desarrollo deben enfrentar el desafío del aumento de productividad y de la competitividad del sistema productivo, de la mejora de distribución de la renta y de la conservación de los recursos naturales y del patrimonio histórico y cultural.

g. Es preciso analizar más profundamente los conflictos asociados con el cambio institucional y el equilibrio de poderes de la sociedad para efectos de entender las posibilidades de coordinar las estrategias de los actores territoriales.

Un enfoque de desarrollo endógeno nos obliga, entonces, a focalizar el análisis en las condiciones locales y en los procesos sociales internos que están en la base del proceso de acumulación económica regional. Entre ellos los relativos a la cultura local y a las relaciones de poder, que probablemente afectan la propia interacción entre las fuerzas del desarrollo y determinan por tanto el factor de "eficiencia H" del proceso de acumulación.

Un enfoque de desarrollo endógeno permitirá, por tanto, una nueva interpretación para la situación que enfrentan las regiones pobres y desiguales para las cuales el

crecimiento económico gestado externamente no parece ser “la” salvación. La aplicación de esta teoría del desarrollo permitirá también la identificación de las nuevas potencialidades sociales acordes con los actuales desafíos de cada región y una toma de conciencia colectiva acerca de las necesidades de nuevas institucionalidades (normas) de convivencia social económicamente más eficientes y socialmente más inclusivas.

Veremos brevemente a continuación cuales son las condiciones de aplicabilidad del nuevo paradigma de Desarrollo Endógeno en los territorios de América Latina, haciendo especial referencia a Brasil y Ceará (una de las zonas pobres más desiguales del mundo). Para ello precisamos antes esclarecer cuales son las relaciones entre crecimiento y desigualdad social en nuestro continente y porque es importante estudiar las condiciones previas de exclusión social en un territorio antes de emprender políticas de desarrollo endógeno.

## **LOS LATINOAMERICANOS DESCONFÍAN DEL CRECIMIENTO ... Y DE LA DEMOCRACIA.**

Desde fines del siglo XX una persistente pregunta recorre el vasto territorio de una desesperanzada e incrédula América Latina: ¿es realmente el crecimiento económico un eficaz instrumento para la superación de la pobreza y la inequidad social generalizada en los países de la Región? ¿Cuál es el impacto del crecimiento en países que ya poseen una larga historia de elevada desigual y exclusión social? Estas son algunas de las preguntas que los grupos de trabajo de las instituciones internacionales con presencia en América Latina están intentando responder urgentemente, como se observa a partir de fines de la década de los 90 en las publicaciones de CEPAL, BID, Banco Mundial, PNUD, según Kliksberg(2002).

Así, hoy en 2004, a pesar del favorable escenario mundial para 2004-2005 y de haber superado un sexenio adverso (7), los países de América Latina miran con creciente recelo las recetas externas destinadas a fomentar su “desarrollo”. Ello se debe a que la Región recién acaba de recuperar el bienestar de 1997, el desempleo se empina por sobre el 10% y la pobreza no desciende del 44%. Un magro resultado societal en una década considerada favorable para el crecimiento económico, ha llevado a perder la fe en las capacidades del crecimiento económico para reducir la pobreza, mientras los índices de desigualdad social y territorial de la Región continúan siendo los más elevados del mundo (CEPAL; 2003) y la propia democracia empieza a tambalearse (PNUD;2004).

A pesar de que los estudios realizados a nivel internacional (Bruno et.al 1996; Deininger y Squire:1996; Ravallion y Chen; 1997, entre otros) tienden a mostrar el efecto reductor del crecimiento económico sobre la pobreza, los datos de América Latina, en cambio, parecen mostrar un inusual comportamiento del crecimiento económico, dada la persistente presencia de una elevada desigualdad social, su característica distintiva (Lustig, Arias y Rigolini; 2002). En los hechos Brasil un país de fuerte crecimiento durante el siglo XX muestra las más elevadas concentraciones de renta del mundo, generando lo que algunos han llamado “el caso anti-ejemplar”.

La comunidad académica latinoamericana comienza a mostrar fuertes signos de inquietud y disonancia, mientras políticos y dirigentes sociales que prometieron a sus pueblos desarrollo a través del crecimiento, se vuelcan hacia ella pidiendo explicaciones por el deterioro de la calidad de vida, el aumento del desempleo, la creciente pobreza y la agudización de la violencia, entre otros males sociales, aún en contextos de crecimiento económico (PNUD; 2000).

En ese escenario, la antigua y manoseada hipótesis de Kuznets ha vuelto a la palestra (8) y comienza a ser desmitificada (9), mostrando una fuerte carga ideológica en sus difusores (Kliksberg; 2002). El propio título de la edición brasileña del libro de Bernardo Kliksberg es ilustrativo: “Desigualdade na América Latina. O debate adiado”, donde este directivo del BID se pregunta ¿porque en el lugar de más desigualdad del mundo y con fuertes evidencias de que esa desigualdad reduce los potenciales de crecimiento, no se ha gestado un debate serio y consistente al respecto?

La respuesta, a mi juicio, se encuentra en carencias del conocimiento (Boisier; 2003) pero también en necesidades ideológicas derivadas de las estructuras de poder latinoamericano. De hecho para muchos políticos y economistas neoliberales, el problema que debe ocuparnos sería la pobreza y no la desigualdad social, sosteniendo que esta última sería una simple preferencia ideológica de los grupos socialistas. Como veremos más adelante, esa explicación no resiste ningún análisis económico serio, sin mencionar siquiera la necesidad de discutir los aspectos éticos y sociales envueltos en el problema.

Nos concentraremos en primer lugar en el tema “académico” para posteriormente abordar los aspectos políticos e ideológicos detrás de las posibilidades de generar desarrollo endógeno en territorios donde operan circuitos reproductores de elevada desigualdad social.

## **EL CRECIMIENTO ECONÓMICO REPRODUCE LA DESIGUALDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA**

Existe un amplio pero reciente consenso en torno a que no cualquier tipo de crecimiento genera desarrollo, lo que viene siendo enfatizado por el PNUD desde una década y media atrás. Así, recogiendo una demanda de los gobiernos, CEPAL, PNUD e IPEA presentaron un Informe basado en un extenso estudio econométrico (CEPAL/PNUD/IPEA;2003) que concluye que, en América Latina:

1. El crecimiento económico tiende a concentrar riqueza.
2. La reducción de las desigualdades es un mecanismo más efectivo para la reducción de la pobreza que el crecimiento económico.
3. Los elevados niveles de desigualdad de América Latina son un obstáculo para el logro de un crecimiento más dinámico.
4. La desigual social, una característica de América Latina, muestra una gran persistencia (10).

Otra investigación econométrica, del BID, de junio de 2001 para 17 países de América Latina sobre la base de 76 estudios de encuestas de hogares, había llegado básicamente a las mismas conclusiones. Según este estudio, en América Latina durante los años 90, “la elasticidad de la pobreza con respecto a la desigualdad es más de dos veces la elasticidad con respecto al crecimiento” (Szekely; 2001).

En suma, un escenario previo de elevada desigualdad social parece ser un ambiente inhóspito no sólo para que las políticas de crecimiento económico nacionales e indiferenciadas puedan entregar resultados productivos sino también para generar los rendimientos crecientes que permitan que la acumulación de capital cumpla con su rol de motor del desarrollo endógeno. En particular destacan los bajos niveles educacionales que impiden la difusión de las innovaciones, nuevas formas productivas flexibles y el desarrollo de una nueva institucionalidad con mayores componentes de ciudadanía, tres elementos claves del desarrollo endógeno.

Quizás la experiencia latinoamericana más notable para desmitificar el poder del crecimiento económico en el desarrollo social es la de Chile. Pero también saber como otros países están enfrentando el día DC, después del crecimiento.

## **UN CASO DE CRECIMIENTO CON DESIGUALDAD SOCIAL PERO BAJA POBREZA: CHILE**

Los límites del crecimiento son visibles en el caso de Chile, el país económicamente más exitoso de A. Latina durante la década de los 90. A pesar de un elevado crecimiento económico desde el retorno a la democracia en 1990, Chile mantuvo imperturbable su elevada desigualdad social (11) y sólo consigue importantes avances en la reducción de la pobreza (de 39 % a menos de 19% en el período 1990-2003), gracias a innovadores programas de gasto social focalizados en los estratos más bajos (12) (Rivas;2004 y MIDEPLAN; 2004).

A pesar de que los niveles de pobreza son bajos en Chile y la educación secundaria es obligatoria, subsisten importantes problemas de equidad, ya que otras variables de la exclusión social continúan operando, como la calidad muy disímil de los servicios educacionales para quienes se forman en colegios privados o públicos (13) (Hardy; 2003). Las oportunidades de trabajo y de mejores ingresos, por tanto, continúan reservadas para las elites (14). Para Kliksberg (2002; 61) la educación en América Latina es una de las principales “fuentes reproductoras de las desigualdades”.

La experiencia chilena de "crecimiento económico con baja pobreza pero con alta desigualdad" ilustra, por tanto, que ni el crecimiento económico ni las políticas sociales complementarias son capaces de avanzar significativamente en la remoción del persistente y enorme obstáculo para el desarrollo y gobernabilidad de América Latina que son hoy las desigualdades sociales y territoriales. Ellas están detrás del “malestar” social y pérdida de calidad de vida que sienten los chilenos aún en la bonanza económica (PNUD; 2000) y de la creciente conflictividad y violencia urbana.

Pero los efectos de la desigualdad también se hacen sentir en la escasa articulación social de los proyectos económicos y sociales y en la erosión de la legitimidad del Estado nacional latinoamericano y el desprestigio de la democracia representativa (PNUD;2004). La existencia de regiones perdedoras y ganadoras es una realidad en el Chile de comienzos del siglo XXI (Boisier y Lira; 1996) así como la existencia de fuertes procesos de segregación espacial urbana en Santiago de Chile y otras capitales (Sabatini; 2004).

La eficiencia del Estado y de las políticas sociales, que intentan torcerle la nariz a la despiadada dinámica de un mercado conformado en un marco de elevada desigualdad social, no debe ser despreciada, no sólo por una cuestión ética sino también estratégica. Los subsidios de diverso tipo en salud, educación y otros bienes públicos están destinados no sólo a aliviar la situación de pobreza sino también a ampliar las capacidades de los grupos más carentes (MIDEPLAN;2004). Así, a fines de 2003, el 20% de la población de menores ingresos de Chile (que capta menos del 4% del ingreso autónomo) aumenta casi al doble su participación en el ingreso total (7%), gracias a una adecuada focalización de los gastos de salud (capta el 62%), educación (35%)y subsidios monetarios (48%), según MIDEPLAN (2004). Interesante resulta comparar la situación de España y América Latina en los últimos treinta años, período en que España consigue reducir considerablemente su desigualdad social (desde un Índice de Gini de 0,46 en 1974 a 0,34) a pesar de su menor crecimiento económico, gracias a la importancia que adquirió la productividad del trabajo en la etapa previa de crecimiento económico, entre 1950 y 1973, algo que en ningún caso habría ocurrido en los países de América Latina (Yañez; 2000).

## **DESIGUALDADES SOCIALES: ENORMES IMPACTOS, PROFUNDAS CAUSAS**

Como hemos visto anteriormente, la elevada y persistente desigualdad social de América Latina es una singularidad para efectos de la teoría clásica del crecimiento económico. La exclusión social, su forma más integral, es un fenómeno social de tal importancia en el funcionamiento del sistema social que altera los demás procesos básicos y otorga una dinámica muy diferente a las instituciones sociales, económicas y culturales en que se basa nuestra vida colectiva (Kliksberg; 2002).

Pero esta elevada desigualdad social no sólo tiene *enormes impactos* sobre la sociedad sino que responde a *profundas causas*, enraizadas en la estructura y funcionamiento de nuestras naciones, como constata un reciente estudio del BID (Lustig, Arias y Rigolini; 2002). Son estas causas las que, operando directamente a través de la desigualdad social o a la *grupa* de otros fenómenos sociales como el analfabetismo, la corrupción y la ideología, generan nuevas formas de exclusión social y van dejando estrechos márgenes de libertad a cualquier proyecto de desarrollo endógeno.

Programas de salud que garanticen un acceso universal a este derecho humano básico, programas de calidad y cobertura adecuados para la promoción del capital humano, políticas de formación y movilización de capital social y activos culturales, programas de empleo basados en la micro y pequeña empresa asociadas, todas éstas

son áreas claves, según Kliksberg (2002) para generar las condiciones de un desarrollo participativo.

Para Joan Prats, Director del Instituto Internacional de Gobernabilidad, “en América Latina la desigualdad no es la consecuencia sino la causa de las imperfecciones de la democracia, de los mercados, del estado de derecho, de la eficacia del Estado así como de la extremada polarización social y política. Si su reducción progresiva no se pone como prioridad de la agenda de desarrollo nuevas frustraciones acompañarán sin duda a los nuevos programas que se propongan” (Prats; 2004).

Veremos a continuación como las desigualdades iniciales de una sociedad restringen las capacidades de los gobiernos territoriales para emprender un sendero de desarrollo endógeno, donde el crecimiento económico ayude a conformar no sólo una sociedad más integrada y socialmente solidaria sino también económicamente más eficiente.

## **LOS EFECTOS SOCIO-POLÍTICOS DE LA DESIGUALDAD SOCIAL**

La desigualdad social posee, ciertamente, dimensiones éticas que afecta *la legitimidad de la democracia y la propia gobernabilidad*, ya que no es posible afirmar que la distribución de los ingresos en nuestros países es fruto de puntos de partida similares (inequidad de origen) ni del respeto de todos a las reglas del juego (inequidad de proceso).

La percepción de las desigualdades reduce el apoyo a las políticas económicas como muestran recientes estudios sobre el descontento con las democracias en América Latina (Latinobarómetro; 2003 y PNUD; 2004) y abre espacios al populismo y las nuevas dictaduras. Las desigualdades sociales se transforman en *desigualdades de ciudadanía* impidiendo el ejercicio de derechos básicos (15) y siendo fácil presa del clientelismo y paternalismo (además de reducir la capacidad de control social sobre los dirigentes políticos y la participación social). La percepción de inequidades también incrementa la desconfianza al interior de los grupos sociales reduciendo la formación de capital social y la operación en redes, esencial para las nuevas formas de desarrollo territorial (de Franco; 2004).

La misma existencia de desigualdades sociales responde a circuitos de poder, donde determinadas elites se orientan a la apropiación ilegítima del excedente productivo, a través de los mecanismos asociados a la existencia de mercados opacos y “sin competencia perfecta” y mediante su influencia en el Estado (nacional, regional o municipal).

En el caso de Brasil y Ceará la presencia de la corrupción es un mecanismo complementario de gran importancia en la generación de desigualdades sociales. Para Kliksberg (2002) la corrupción “es una fuente formidable de creación de desigualdad, no se ve obligada a prestar cuentas, controla la opinión pública, los medios de información y la ciudadanía organizada de diversas formas” (16). Recientes casos de

corrupción como Banestado han establecido una relación estrecha entre política y narcotráfico, hecho de la mayor gravedad para la democracia brasileña (17).

Pero la desigualdad social también tiene importantes *impactos económicos*, aparte de bloquear parcialmente el efecto del crecimiento económico. En particular, las desigualdades pueden incrementar los efectos nocivos de las fallas de mercado, como por ejemplo, las dificultades de acceder al crédito por parte de emprendedores de baja renta y/o patrimonio o de padres pobres que desean financiar los estudios de hijos talentosos (Rivas; 2004).

Kliksberg , siguiendo al Premio Nóbel de Economía Amartya Sen, sostiene que la desigualdad social no se limita a las diferencias de renta y que pueden existir otras dimensiones cuyas interacciones con ésta generan verdaderos circuitos de exclusión social. Mencionaremos las más importantes:

a. Desigualdades en capacidades de funcionamiento (específicamente de acceso a una nutrición adecuada, salud y educación);

b. Desigualdades en el acceso a activos productivos (como tierra, bienes de capital, tecnologías y calificaciones educacionales);

c. Acceso al crédito ( que puede ser usado en adquisición de bienes de capital o educación); y,

d. Desigual en el acceso a educación de calidad (para garantizar una inserción productiva estable).

Deiniger y Squire (1996) han mostrado que son estas desigualdades de activos los responsables de que el crecimiento no reduzca la pobreza, pues operan en forma sistémica excluyendo del esfuerzo productivo a los sectores más pobres. Parte importante de las fuentes de desigualdad generan accesos muy diferenciados al mercado de trabajo, condicionando de esta manera una de las principales fuentes de renta.

Así, la detección de círculos perversos en que las fuentes de inequidad social se refuerzan mutuamente es parte de las investigaciones que deben ser realizadas de manera de fundamentar políticas específicas para desatar los nudos críticos del desarrollo endógeno en territorios desiguales. Para Joan Prats, “no se lucha eficazmente contra la desigualdad sólo con las políticas sociales. La superación de las desigualdades sociales afecta al conjunto de las políticas públicas, pero sobre todo exige la alteración de los equilibrios de poder y de las reglas del juego entre los diferentes actores sociales, es decir, la reforma institucional” (Prats;2004).

En un artículo posterior mostraremos como la desigualdad social condiciona la eficiencia de las principales fuerzas del desarrollo endógeno, Es importante considerar que tanto las fuerzas del desarrollo como los círculos de desigualdad son sistémicos, es decir, poseen relaciones de retroalimentación al interior de ellos, potenciándose. También, que el despliegue de las fuerzas del desarrollo, aunque mediatizado por las desigualdades, impacta sobre ellas reduciendolas. De ahí la importancia de políticas

coordinadas de desarrollo económico territorial y social (Vergara; 2004), como las que ha emprendido el Gobierno del Ceará, en Brasil.

## NOTAS

1. Este artículo corresponde a un resumen y Parte I del artículo “Construyendo desenvolvimiento endógeno em territórios pobres e socialmente desiguais”, publicado en el libro editado por Patricio Vergara “Desenvolvimento endógeno: um novo paradigma para gestão local e regional”, EdiUECE, Fortaleza, Brasil, 2004 (en prensa).

2. Este proceso en la “ciencia regional” tiene una evidente influencia de cambios paradigmáticos que están aconteciendo en ciencias “mayores” como la física, la química y la biología, que pueden ser resumidas en la emergencia del paradigma de la complejidad como complementario al hasta ahora incuestionado paradigma determinista (ver a este respecto los trabajos de Prigogine; 1996, Pessis-Pasternak; 1992 Capra; 2002, Briggs y Peat; 2000 y Varela; 1996)

3. A este respecto es importante rescatar el importante rol de CEPAL en la conformación de un pensamiento latinoamericano como respuesta a las singularidades de esta zona del planeta, como acaba de recordar un ex Presidente de Brasil (Cardoso; 2004).

4. Algunos analistas han llegado a sostener que el Nordeste es un verdadero “triángulo de las Bermudas” donde toda tentativa por promover el desarrollo desaparece y donde el crecimiento “no da certo para o povo”. Esa fuerza gravitacional anómala sería la permanencia de sistemas políticos oligárquicos ( nuevo coronelismo), altamente eficaces en filtrar recursos del Estado.

5. Esta idea posee una fuerte influencia de las concepciones de Maturana y Varela sobre la autopoiesis, de Prigogine sobre la auto-organización de los seres vivos y de Luhmann sobre sistemas sociales auto-reproducidos a través de la comunicación.

6. Para ello resulta fundamental el constructivismo lingüístico, entendido como conversaciones sociales para el desarrollo (Boisier; 2000).

7. Después de años de magros resultados como fueron 2001 y 2002 donde el PIB se mantuvo estancado, América Latina creció al 1,6% en 2003 y proyecta crecer al 4,5% en 2004, según datos de CEPAL de agosto de 2004 (CEPAL;2004).

8. Simon Kuznets, Premio Nóbel de Economía 1971, sostiene que, en los países menos desarrollados, el crecimiento genera crecientes niveles de desigualdad hasta un cierto punto, a partir del cual la relación pasa a ser inversa, es decir, el crecimiento empezaría a generar niveles de desigualdad decrecientes.

9. En particular se constata que el propio Kuznets desconfiaba de la validez de su “especulación”, basada en escasa evidencia empírica (sólo para USA. Alemania e Inglaterra y para períodos anteriores a la segunda guerra mundial, periodo en que surge con mayor fuerza el desarrollo).

10. Un interesante análisis acerca de la importancia de la matriz colonial ibérica como un elemento fundador de la sociedad de la desigualdad latinoamericana se encuentra en Yañez (2002).

11. Según datos recientes de la encuesta de hogares (CASEN 2003) a fines de 2003 los índices de Gini descendieron levemente, desde 0,58 en 2000 a 0,57 . Después de tres gobiernos democráticos los niveles de desigualdad son los mismos dejados por la dictadura de Pinochet.

12. Ravallion (1997) entrega argumentos que sustentan la idea de que, para cualquier nivel de crecimiento, a mayor desigualdad inicial, menor será la tasa a la cual caerá la pobreza. Este resultado se origina por lo que el autor denomina “efecto elasticidad crecimiento” el cual señala que a mayor nivel de desigualdad inicial los pobres ganarán menos del crecimiento en términos absolutos, lo que afectará la tasa a la cual puede caer la pobreza.

13. Un estudio dado a conocer en 2002 muestra que la elite política, empresarial y social chilena proviene fundamentalmente de 8 colegios de enseñanza secundaria localizados en Santiago de Chile, siete de ellos privados. Una situación similar se observa en la formación universitaria de estas elites, la que se concentra en dos universidades: la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Universidad de Chile.

14. Un reciente estudio de NAEG de la Universidad de Sao Paulo, USP, la más reputada de Brasil, muestra “la hiperconcentración de las oportunidades de acceso a la enseñanza superior pública en manos de una pequeña porción de la población” de Sao Paulo (Folha de São Paulo, domingo 30 de mayo de 2004).

15. Así, por ejemplo, según datos del *Anuario estadístico del Ceará*, de los más de 4, 8 millones de votantes del Estado en 2003, casi la mitad es analfabeto o sólo sabe leer y escribir. Cifras sobre analfabetismo funcional en el Ceará indican que de los mayores de 15 años, un 41,5 % corresponde a esta categoría, el 6º peor resultado de Brasil, según IBGE, 2001.

16. Un reciente Informe de Naciones Unidas muestra que en Brasil el crimen organizado mueve en torno al 5% del PIB, cerca de 25 billones de dólares. La mitad de ese valor provendría de la corrupción y el resto de crímenes como tráfico de drogas, armas y contrabando.

17. Según la cadena británica BBC, “éste puede ser el mayor escándalo de corrupción que golpea a Brasil en más de una década y ha comenzado a ser descrito por los analistas locales como una bomba de tiempo para la política brasileña. BBC sostiene que se cree que la mayoría del dinero en cuestión proviene de corrupción y del tráfico de drogas” (BBC News; 2004).

## **BIBLIOGRAFÍA**

Banco Mundial;1999: “Informe sobre el desarrollo mundial 1999. El conocimiento al servicio del desarrollo”, Multi-Prensa, Madrid, España.

Banco Mundial; 2000: "Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza", Banco Mundial, Multi-Prensa, Washington, USA.

Banco Mundial ; 2004: "Culture and Sustainable Development. A Framework for Action", trabajo de Seminario Banco Mundial 1999, publicado en página Web del Development Gateway.

BBC News (2004): "Brazil uncovers corrupt officials" UK Edition, on line, del día 6 de septiembre de 2004.

Boisier, Sergio; 2000: "Conversaciones Sociales y desarrollo regional. Potenciación del capital sinérgico y creación de sinergia cognitiva en una región (Región del Maule Chile)". Editorial de la Universidad de Talca, Talca, Chile.

Boisier, Sergio; 2003: "¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?", en Fabio Giraldo (Editor): "Ciudad y complejidad", Creación Humana, FICA, Ensayo error, Bogotá, Colombia.

Boisier, Sergio y Lira, Luis (1996): "El subdesarrollo comienza la Sur" en Revista Estudios Sociales Nº 89, C.P.U., Santiago de Chile.

Boisier et. All. (1981): "Planificación regional en América Latina: una teoría en busca de una práctica" (con F. Cepeda, J. Hilhorst, S. Riffka, F. Uribe-Echevarría), ILPES/SIAP, Santiago de Chile.

Briggs, John y Peat, F. David(2000): "A sabedoria do Caos. Sete lições que vão mudar sua vida", Editora Campus, Rio de Janeiro, Brasil.

Bruno, Michael; 1996: "Equity and Growth in Developing countries: Old and new perspectives on the policy Issues", World Bank, USA (con Martin Ravallion y Lyn Squire).

Capra, Fritjof; 2002: "As conexões ocultas. Ciência para uma vida sustentável", Cultrix-Amana-Key, Sao Paulo, Brasil.

Cardoso, Fernando Henrique; 2004: "Más allá de la economía. Interacciones de la política y desarrollo económico", Revista de la CEPAL Nº 83; CEPAL, Santiago de Chile, agosto de 2004.

CEPAL; 2003: "Balance preliminar de las economías de América Latina y El Caribe", Naciones Unidas, diciembre de 2003, Santiago de Chile.

CEPAL/IPEA/PNUD; 2003 "Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y El Caribe", Libros de la CEPAL 70, febrero de 2003, Santiago de Chile.

De Franco, Augusto; 2003: "A revolução do local. Globalização, glocalização, localização", AED, Editora de Cultura, São Paulo. Brasil.

De Franco, Augusto; 2004: "Capital social e desenvolvimento local" en Patricio Vergara (Coordinador): "*Desenvolvimento endógeno: um novo paradigma para gestão local e regional*", EdiUECE, Fortaleza, Brasil (en prensa).

Deiningering y Squire;1996: "A new data set Measuring Income Inequality", The World Bank Economic Review N° 3, Volumen 10, USA.

Garofoli, Gioacchino, 1995: "Desarrollo económico, organización de la producción y territorio", en A. Vázquez-Barquero y G. Garofoli (eds.) Desarrollo económico local en Europa, Colegio de Economistas de Madrid, España.

Hardy, Clarisa; 2003: "Pobreza y desigualdades en América Latina: Desafíos de Cambio en las políticas sociales", Foro 2003, Fundación Chile 21, octubre 2003, Santiago de Chile.

Kliksberg, Bernardo;2002: "Desigualdade na América latina. O debate adiado", UNESCO, Cortez Editora, 3ª Edición, Sao Paulo, Brasil.

Kuhn, Thomas S.; 2000: "La estructura de las revoluciones científicas", 16ª Edición,Fondo de Cultura Económica, México (original de 1962).

Latinobarometro; 2003: "La democracia y la economía. Informe Resumen Latinobarometro", En Web: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

Lustig, Nora, Arias, Omar y Rigolini, Jamele (2002): "Reducción de la pobreza y crecimiento económico: La doble causalidad", BID, USA.

MIDEPLAN; 2004: "Pobreza, Distribución del Ingreso e Impacto Distributivo del Gasto Social", Volumen 1, Serie CASEN 2003, División Social del Ministerio de Planificación y Cooperación, Santiago de Chile, Agosto de 2004.

Pessis-Pasternak; Guitta; 1991: " Do caos à Inteligência artificial", Editora UNESP, São Paulo, Brasil.

PNUD; 2000:"Informe sobre Desarrollo Humano en Chile. Más sociedad para gobernar el futuro", PNUD-Chile, Santiago de Chile.

PNUD; 2004:"La democracia en América Latina", PNUD, abril de 2004, Lima, Perú.

Portes, Alejandro; 2001: "El neoliberalismo y la Sociología del Desarrollo. Tendencias emergentes y efectos inesperados". En Franco, Rolando (Coord.): *Sociología del Desarrollo, políticas sociales y democracia*, CEPAL, Siglo XXI Editores, México.

Prats, Joan; 2004: "Desigualdad y desarrollo en América Latina", en *Gobernanza*, Revista internacional de gobernabilidad para el desarrollo humano, Edición N° 2 (06/04/2004).

Prigogine, Ilya;1996: "O fim das certezas. Tempo, caos e as leis da natureza". Editora UNESP, 3ª Reimpressão, São Paulo, Brasil.

Ravallion, Martin y Chen, Shaohua;1997: "What can new surveys data tell us about recent changes in Distribution and Poverty", World Bank, USA.

Rivas, Gonzalo; 2004: "La distribución del ingreso en Chile: Notas desde la perplejidad", Foro 2004, Fundación Chile 21, marzo 2004, Santiago de Chile.

Sabatini; Francisco: "Segregação urbana na América Latina", en Patricio Vergara (Coordinador): "*Desenvolvimento endógeno: um novo paradigma para gestão local e regional*", EdiUECE, Fortaleza, Brasil (en prensa).

Stiglitz, Joseph; 1998: "Más instrumentos y metas más amplias desde Washington hasta Santiago. Seminario: Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica. Las reformas pendientes", Academia Centroamericana.

Stiglitz, Joseph; 2002: "El malestar en la globalización", Taurus, Buenos Aires, Argentina.

Székely, Miguel;2001: "The 1990s in Latin America: Another decade of persistent Inequality, but with somewhat lower Poverty", BID, Working Paper 454, junio 2001, Washington, USA.

Varela, Francisco; 1996: "Ética y Acción", Dolmen Ensayo, Granica, Santiago de Chile.

Vázquez Barquero, Antonio;1999: "Desarrollo, Redes e Innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno", Ediciones Pirámide, Madrid, España.

Vázquez Barquero, Antonio;2002 : "Desenvolvimento endógeno em tempos de Globalização", UFRGS Editora, Porto Alegre, Brasil.

Vazquez Barquero, Antonio; 2004:" Desarrollo endógeno: Interacción de las fuerzas que gobiernan los procesos de crecimiento económico" en Vergara y von Baer; (Ed.): "*En la frontera del desarrollo endógeno*", Ediciones Universidad de La Frontera, marzo de 2004, Temuco, Chile.

Vergara, Patricio; 2004: "Políticas públicas descentralizadas para el desarrollo endógeno" en Vergara y von Baer; (Ed.): "*En la frontera del desarrollo endógeno*", Ediciones Universidad de La Frontera, marzo de 2004, Temuco, Chile.

Yáñez, César; 2000: "Atraso y desigualdad. América Latina y España en perspectiva de historia económica". *Instituciones y Desarrollo* N° 6; mayo de 2000, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, España.

Yáñez, César; 2002: "Los Estados latinoamericanos y la pertinaz desigualdad: una interpretación histórica de los obstáculos al desarrollo humano" en Web de Instituto Internacional de Gobernabilidad.