

# Los grandes ausentes del Informe de Desarrollo Mundial 2009

Por: María Elena Montory  
 Periodista

El documento del Banco Mundial propone un modelo de desarrollo basado en la aglomeración en los centros urbanos, de modo de potenciar los procesos económicos. La escasa atención a dimensiones sociales y ambientales en el análisis ha generado una fuerte controversia, mientras que se estima que las políticas sugeridas difícilmente favorecerán al mundo rural.

El Informe de Desarrollo Mundial 2009 del Banco Mundial (IDM 2009) –“Una nueva geografía económica”<sup>1</sup>– no ha dejado a nadie indiferente. Se le reconoce que incluye valiosa información en forma de tablas, figuras, mapas, recuadros temáticos y de casos; que considera diversas situaciones diferenciando niveles geográficos (local, nacional, regional), así como países con realidades distintas; y que presenta análisis interesantes de casos y procesos. Sin embargo, mientras sus propuestas han sido acogidas en algunos ámbitos, también hay decisores de políticas públicas, sectores del mundo académico y expertos en dinámicas territoriales que las han recibido con escepticismo, principalmente debido a sus implicancias políticas y a la ausencia de las dimensiones social y ambiental dentro de su análisis.

<sup>1</sup> Ver [AQUI](#) un resumen en español



Foto: © Curt Carmemark / World Bank (México)

*A pesar de las críticas que ha recibido el informe “Una nueva geografía económica”, se le reconoce el haber introducido el espacio como tema.*



Foto: © Curt Carnemark / World Bank (Desarrollo urbano. México)

*El informe propone las tres "D": Densidades más altas, Distancias más cortas y menos Divisiones.*

El corazón del documento se centra en las llamadas “3 D” –densidades más altas, distancias más cortas y menos divisiones–, transformaciones geográficas que se plantean como necesarias para el progreso social y económico. Para facilitar el funcionamiento de fuerzas del mercado que promueven la concentración geográfica de la masa económica y la convergencia de indicadores sociales, se recomienda fomentar la aglomeración, migración y especialización, con un enfoque en las ciudades con más actividad económica, ya que dispersar la producción en el territorio equivaldría a desalentarla. Las políticas públicas para concretar ese paradigma son la urbanización y la integración regional, con un papel menor para el desarrollo territorial.

Asimismo, el informe propone las “3 I” como herramientas para ese fin: instituciones que ayuden a trabajadores e inversionistas a acceder a oportunidades; infraestructura que conecte, pero sin dispersar la masa económica; e incentivos focalizados, pero solo donde sean necesarios. Se asevera que las medidas para estimular las zonas rezagadas son un error, ya que una política territorial adecuada debería, por sí misma, integrar las áreas atrasadas a las más dinámicas. La problemática espacial, por su parte, es estudiada según una escala geográfica, a nivel local, nacional e internacional. El resultado de esta estrategia, según el documento, será un crecimiento económico desequilibrado, pero con un desarrollo incluyente. ¿La clave de todo eso? La integración económica.

## Vuelta atrás

Una de las cosas que más se ha criticado al Banco Mundial por este informe es que no sigue la misma línea de trabajo en cuanto al desarrollo de sus publicaciones anteriores, particularmente los informes del año 2006 sobre

sobre Equidad y Desarrollo y el del 2008 sobre Agricultura para el Desarrollo. “El IDM 2009 contradice paradójicamente todo lo que el Banco Mundial venía avanzado en los últimos años”, comenta Alexander Schejtman, investigador principal del Área de Dinámicas Territoriales Rurales de Rimisp. “Es sorprendente que pueda emitir un informe que diga que es sobre *desarrollo* y que se limita, explícitamente, a hablar solo de *crecimiento económico*”, manifiesta Julio Berdegué, también investigador principal de esa área de Rimisp. “Es imperdonable que vuelva a esquemas anticuados en 20 años en esta materia”, agrega. Considera que la tesis central del documento ya fue anteriormente refutada por una variada producción intelectual y por la experiencia de políticas y programas de desarrollo, y lo que ha pasado en el último año con la economía mundial demuestra con hechos su inviabilidad.

José María Caballero —experto en desarrollo rural y quien fue un destacado funcionario del Banco Mundial—, en su artículo “IDM 2009: ¿Geografía Económica o Consenso de Washington con Rendimientos Crecientes?”, destaca las principales dimensiones del desarrollo que, en su opinión, el informe ignora o no considera con la suficiente profundidad: la pobreza, la desigualdad, el medio ambiente y la descentralización (ver recuadro). Lo paradójico para Caballero es que justamente estas eran las dimensiones que el Banco Mundial había incorporado en sus informes durante la última década, enriqueciendo su visión de los procesos de desarrollo. A su juicio, “vuelve ahora a caer

en las ingenuidades, estrecho enfoque de crecimiento y política global de recetas de la era del Consenso de Washington”.

## Mirada de la geografía económica

Si bien la incorporación del enfoque de geografía económica en el informe es bienvenido como una visión adicional, una de las críticas que ha surgido es justamente que le faltaron visiones de geógrafos y urbanistas, que le habrían dado más riqueza y matices a su contenido. Es más, un grupo de geógrafos de universidades europeas, en su publicación “El Informe de Desarrollo Mundial 2009 ‘remodela la geografía económica’: reflexiones geográficas”<sup>2</sup>, discrepan de la mirada hecha por los autores del IDM 2009 a su disciplina. En su opinión, la estructura del informe es demasiado simple y sus tipologías de escalas, si bien son bastante didácticas, pueden llegar a hacer abstracciones absurdas y peligrosas al traducirse en políticas públicas. Tampoco están de acuerdo con el criterio para escoger los casos presentados en la argumentación, ya que no se toman en cuenta las excepciones a la regla ni la influencia que puedan llegar a tener los diferentes contextos. “Consideramos que el informe no alcanza a cubrir la brecha entre geografía económica y desarrollo”, expresan.

La sección normativa del documento, donde el Banco Mundial recomienda qué hacer en términos de políticas públicas, le parece “insanablemente viciada” a Berdegué. Los motivos son

<sup>2</sup> “The World Development Report 2009 ‘reshapes economic geography’: geographical reflections”, de Jonathan Rigg, Anthony Bebbington, Catherine V. Gough, Deborah F. Bryceson, Jytte Agergaard, Niels Fold y Cecilia Tacoli. Publicado en el volumen 34 (año 2009) de la revista Transactions of the Institute of British Geographers, una de las más importantes en el mundo en las ciencias sociales.

## Dimensiones ausentes

Según José María Caballero, el Informe de Desarrollo Mundial 2009 tiene escasa o nula consideración de cuatro dimensiones claves del desarrollo:

**Pobreza:** “En unos pocos puntos se hace referencia a la pobreza, mencionando que las políticas propuestas estimularán el crecimiento y así reducirán la pobreza. Pero no se explica cómo esto ocurrirá. Presumimos lo contrario: esas políticas son excluyentes, concentrando la riqueza en un polo y la pobreza en otro”.

**Desigualdad:** “Contrariamente a la pobreza, la desigualdad está presente en todo el informe. Pero el mensaje central es que la política debería ayudar a profundizar las desigualdades geográficas entre áreas que van adelante y las que se quedan atrás. La desigualdad es vista como parte de los costos necesarios del desarrollo”.

**Medio ambiente:** “No hay sombras de preocupaciones ambientales en el texto, ni se analiza cuál será el impacto de las propuestas políticas sobre el medio ambiente”.

**Descentralización:** “El propósito de la descentralización es facilitar políticas específicas para un lugar, que es exactamente lo opuesto a lo que el Informe 2009 predica”.

varios, pero el principal es la no consideración explícita de las dimensiones social y ambiental. Anthony Bebbington –uno de los geógrafos autores del artículo citado– fue bastante crítico al respecto en el Encuentro Territorios Rurales en Movimiento 2009, organizado por Rimisp en Guatemala en marzo pasado: “Pocos geógrafos aceptarían discutir las ‘3 D’ sin considerarlas en relación con los términos sociales, políticos, ambientales y culturales; yo entiendo el espacio como procesos que involucran todo eso. Esto pone en tela de juicio la coherencia interna del informe: si pide tratar el capital humano como endógeno al desarrollo, ¿por qué entonces no lo son el social y el ambiental?”. A Schejtman le parece grave que el medio ambiente no esté considerado, sobre todo por lo complejos que se han vuelto los temas ambientales en la dinámica que el desarrollo urbano ha ido adquiriendo en las últimas décadas.

### Implicancias para el mundo rural

Berdegú explica que, desde el punto de vista de las poblaciones rurales, el informe establece que lo importante es generar vínculos entre esos espacios y aquellos donde esté el mayor dinamismo económico, aglomeración de población y actividad económica, los que suelen ser los centros urbanos. “Estoy de acuerdo con que cuanto más fuertes sean los vínculos urbano-rurales –como conectividad, infraestructura o posibilidad de las personas de moverse de un lado a otro– mejor para la sociedad rural. No creo en el desarrollo rural con superación de la pobreza en forma aislada. Pero pensar que el simple establecimiento de lazos generará las capacidades para el desarrollo de esas zonas es ceguera, no hay ninguna evidencia empírica de que eso haya sucedido”, señala.

Por su parte, Schejtman considera que el mundo rural como tal no existe en esta última propuesta del Banco Mundial, sino que aparece como una especie de reservorio indiferenciado que solo se contrasta con lo que es



Foto: Pietro Bianchini

Se le critica al informe la división que establece entre dos categorías en el mundo rural: los territorios que tienen viabilidad de acuerdo al mercado y los que no la tienen.

urbano, en crecimiento y aglomerado: “caricaturescamente, parece una especie de visión hidráulica de la sociedad, de decir *aquí tenemos un reservorio que está hinchado de pobreza, entonces creemos los conductos para que se vacíe y pase a las ciudades, donde se encontrará el mejor empleo, salario y condiciones de vida*”.

Según Berdegú, el informe sostiene que las políticas focalizadas especialmente en los territorios rurales que no son los más dinámicos, tienen que ser una excepción, usándose solamente donde haya marcados factores estructurales (como los étnicos o religiosos) que impiden que la gente que vive allí se desplace a zonas urbanas. El investigador admite que es inevitable y hasta positivo que las personas de espacios rurales emigren en busca de oportunidades, “pero de ahí a concluir que no se tienen que hacer inversiones para el desarrollo a menos de que se trate de lugares que ya son ‘ganadores’... ¡es una profecía autocumplida!”

Asimismo, asegura que una de las miopías del informe es dividir el mundo rural en dos categorías: los que tienen viabilidad de acuerdo al mercado y los que no la tienen. Explica que efectivamente hay zonas muy competitivas económicamente y otras donde es muy difícil que la gente pueda desarrollar una actividad económica que les permita superar la pobreza. “Eso es real, pero entre medio de esos dos extremos hay una enorme cantidad de territorios rurales, con millones de personas que, dependiendo de las políticas públicas que se apliquen, pueden caer a uno de los dos polos”, manifiesta Berdegú. A continuación indica que con inversión, infraestructura, apoyo a la innovación, desarrollo social, mejores servicios, respeto a la dignidad de las personas y mejores gobiernos locales, esos espacios postergados podrían articularse a la economía del mundo a partir de sus propias capacidades.

Ante la posición del documento de considerar la migración a centros ur-

banos como el gran motor del crecimiento, José María Caballero también es escéptico y se cuestiona si realmente todas las personas que se trasladen a las ciudades se beneficiarán de su pujanza, haciendo énfasis en la creciente pobreza urbana y en las dificultades que se pueden enfrentar para encontrar un trabajo formal que asegure una calidad de vida mejor a la anterior. Estas preocupaciones, en su opinión, no son abordadas por el informe, así como tampoco habría un intento por analizar el tamaño óptimo de las ciudades y su óptima distribución en el territorio, temas que son clásicos de la geografía económica.

### ¿Desigual e incluyente?

La gran meta que el Banco Mundial busca en su último documento –el crecimiento desequilibrado, pero con desarrollo incluyente– es vista con recelo por los investigadores de Rimisp. A Berdegué le preocupa cuánto tiempo puede requerir ese desarrollo para llegar a ser incluyente, plazo que podría ser de 10 ó 100 años, con sus respectivas consecuencias, un elemento que los autores del informe no precisan. Schejtman advierte que no hay pruebas empíricas de que ese fenómeno pueda ocurrir así, ya que los ejemplos usados corresponden en su gran mayoría a países desarrollados en su fase de transformación estructural. “No hay nada que guiado por los mercados asegure que un proceso inicial desequilibrado no genere las propias fuerzas de la persistencia o el agravamiento del desequilibrio, sino mediante políticas que regulen las fallas del mercado”, describe.

Ambos coinciden en que este modelo no sería positivo para América Latina. “Si se llegase a adoptar una estrategia de desarrollo –de la cual venimos de vuelta– donde elevamos al mercado a una categoría omnipotente y decimos que lo que hay que hacer es dejarlo en paz y no obstaculizarlo, ni desde el Estado ni desde la sociedad civil, lo que tendríamos es menos avance económico, menos inclusión social y más deterioro ambiental”, adelanta Berdegué.

A pesar de sus críticas al Informe Mundial de Desarrollo 2009, ambos investigadores rescatan algunos aportes de este documento. “Creo que lo más valioso es que introdujo el espacio como tema”, dice Schejtman, mientras Berdegué destaca como una contribución el resaltar algunos fenómenos económicos del desarrollo regional y territorial: “creo que el énfasis en la importancia de los vínculos, la conectividad y el acercar a través de inversiones que comuniquen mejor es sumamente importante”. Sin embargo, cree que el informe perdió la oportunidad de posicionar la dimensión espacial como una variable del desarrollo, que normalmente no es considerada por los gobiernos y las autoridades macroeconómicas. En su opinión es de suma importancia considerar que una misma política pública va a tener un impacto distinto en un territorio que en otro. Y que, al mismo tiempo, diferentes espacios tienen distinta capacidad de participar en las oportunidades del desarrollo “Pero al reducir todo al análisis económico, se adopta un punto de vista anticuado y poco útil”, se lamenta. 