



Centro de estudios del desarrollo

f /CentrodeEstudiosdelDesarrollo

ig /c.estudios.desarrollo

tw @ced_cl

Novidades

23/11/2020

Política

Políticas contra la desigualdad territorial: de enmendar sus "fallas" a co-crear mercados. El ejemplo del Programa de Zonas Rezagadas

04/11/2020

Política

¿Por qué la juventud se involucra políticamente?

13/10/2020

Política

¿Por qué es necesario cambiar de Constitución?

Preguntas sobre el Proceso Constituyente

24/09/2020

Política

Nueva Constitución: "Una oportunidad para re-pensar el sistema político chileno"

14/09/2020

Sociedad

Aislamiento social juvenil: los "Hikikomori" como un problema sistémico en Japón ... y más allá (Parte 2)

Acerca de

Este informe ha sido revisado por el Consejo Editorial de Asuntos Públicos. El contenido no representa necesariamente la opinión del Centro de Estudios del Desarrollo, CED.

©2000 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Informe N°1389

Política

23/11/2020

Políticas contra la desigualdad territorial: de enmendar sus "fallas" a co-crear mercados. El ejemplo del Programa de Zonas Rezagadas¹

Autor: José Ignacio Maritano González²

Traductora: Dalál M^a Habboob Martos

I. Introducción y hoja de ruta

Las crecientes desigualdades de las últimas décadas son uno de los problemas más serios y complejos que enfrentan nuestras sociedades hoy en día. Las causas de esta tendencia son tan múltiples y diversas como sus efectos. Una dimensión en la que podemos observar este problema, y que ha ido recibiendo una mayor atención, es la territorial. La prosperidad y las oportunidades no solo dependen de factores individuales, familiares o factores de clase, sino también del lugar donde uno nace. Las estrategias de desarrollo que son ciegas a los lugares "dejados atrás", corren el riesgo de enfrentar importantes problemas sociales, políticos e incluso económicos.

Aunque el problema de la desigualdad territorial está lejos de ser nuevo, las políticas tradicionales que las conceptualizan como "fallas del mercado", proponen una acción estatal limitada, parecen insuficientes, lo que ha ido dando lugar a un nuevo paradigma centrado en el crecimiento endógeno y la creación de nuevas oportunidades.

El objetivo de este documento es comparar ambas aproximaciones, explorando las posibilidades y las limitaciones de esta última. Comenzaré refiriéndome a la importancia de la desigualdad en la dimensión territorial, para luego describir y comparar el paradigma "viejo" y "nuevo". Posteriormente, me refiero al caso de Chile, donde a pesar de los graves problemas de concentración espacial existentes, han surgido políticas que están tratando de encarnar este "cambio de paradigma". A partir de esto, analizaré algunas potencialidades y limitaciones del enfoque de "co-creación de mercado" para la desigualdad territorial, para terminar con algunas ideas conclusivas.

¹ El presente texto se basa en un documento redactado por el autor en el contexto de sus estudios en el Instituto de Innovación y Propósito Público del University College London. Agradecemos la traducción del texto original en inglés, así como las citas contenidas en él, por parte de Dalál María Habboob Martos, abogada, cientista política y pasante CED.

² Abogado, Máster en Políticas Públicas LSE, y estudiante de Máster en Innovación y Valor Público UCL. Se desarrolló como asesor del Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas de SUBDERE entre 2016 y 2017.

II. La dimensión territorial de la desigualdad

Si los últimos veinte años han sido un período de reducción de las brechas de desigualdad *entre* países (Lakner y Milanovic, 2013), también han aumentado las desigualdades *dentro* de ellos (Atkinson et al., 2011). Aunque muchas causas contribuyen a esta última tendencia, es importante considerar la dimensión territorial dado que la globalización lejos de "aplanar" las distancias, ha "curvado" el mundo (McCann, 2008)³. En vez de "impulsar todos los frentes", la globalización ha creado territorios "ganadores" y "perdedores". Entre los países en desarrollo, muchas veces el camino hacia un mayor crecimiento se ha basado en la aglomeración espacial y los desequilibrios (Castells y Royuela, 2012), mientras que en los países desarrollados los alguna vez polos industriales se han enfrentado al declive y al abandono.

Las estrategias de desarrollo que se basan en agudizar desigualdades territoriales no solo son económicamente insostenibles, sino que también tienen amplios impactos sociopolíticos negativos (Sen, 2001): dañan la cohesión social (Wilkinson y Pickett, 2010), alientan la ansiedad política y el populismo (Rodríguez -Pose, 2018); además de limitar el despliegue del potencial y capacidades de individuos y las comunidades (Sen, 2001).

Es, por lo tanto, de la mayor importancia para los gobiernos abordar las desigualdades territoriales. Pero ¿cómo hacer esto?

III. El cambio en las políticas de desigualdad territorial: de arreglar las "fallas" a "co-crear" mercados.

En las últimas décadas se han propuesto diferentes enfoques de política para las desigualdades territoriales, con marcos de análisis, objetivos e instrumentos distintivos⁴. Para el propósito de este ensayo, y siguiendo a Pike et al. (2017) y Bachtler & Raines (2002), podemos distinguir gruesamente entre un paradigma "viejo" y uno "nuevo" (ver Tabla 1).

El Paradigma viejo

En el paradigma "viejo", la aglomeración espacial alrededor de polos de desarrollo económico se considera no solo necesario, sino también positivo en términos de crecimiento económico agregado, conocimiento o productividad (Barca et al., 2012, p. 140; OCDE, 2001, p. 17). Por lo tanto, en lugar de promover un crecimiento más armonioso y diversificado a lo largo de todo el territorio nacional, la atención se centra en la redistribución y la compensación de regiones rezagadas (Bachtler & Raines, 2002, p. 4).

Otra característica de las políticas territoriales del "viejo paradigma" es su dependencia de instrumentos de política estandarizados ("one-size-fits-all"), administrados por gobiernos centrales (Bachtler y Raines, 2002; Barca et al., 2012). Generalmente estos consisten en subsidios y transferencias dirigidos a reducir brechas sectoriales en la provisión de bienes y servicios, así como beneficios fiscales.

³ Esta imagen es principalmente una respuesta al libro de Thomas L. Friedman (2005) "La Tierra es plana", en el que su autor propone una visión optimista de la globalización, como una oportunidad para "equilibrar la cancha" para los países. La idea de una "curva" en el mundo, reconoce que el proceso de globalización también ha creado desequilibrios, beneficiando a ciertas ciudades o territorios a expensas de otros.

⁴ Un estudio exhaustivo de estos enfoques se puede encontrar en Pike et al. (2017)

Aunque este paradigma justifica la intervención del Estado para abordar los efectos de la desigualdad territorial, el alcance y la manera en que se hace esto, se ven constreñidos por una visión basada en la teoría de las "fallas de mercado". En este punto de vista, los gobiernos solo deben intervenir cuando los mercados no entregan ciertos bienes de una manera socialmente eficiente (suponiendo que habitualmente lo hacen), y solo hasta alcanzar el punto en que esta falla se "corrige". La sub-provisión de bienes y servicios, así como la falta de inversión y de capital humano en zonas rezagadas, son vistos como una expresión de las "fallas de mercado" por algunos autores.

Por ejemplo, Bartik adopta explícitamente este marco conceptual, afirmando que "las políticas regionales de desarrollo económico deben apuntar a corregir las fallas de los mercados privados para lograr la eficiencia" (1990, p. 361). El autor ofrece estrictos cálculos de costo-beneficio para determinar la inversión estatal óptima en relación a las diferentes fallas del mercado derivadas de las desigualdades territoriales: desempleo y subempleo; subinversión en capital humano e I + D; Información imperfecta y mercados financieros, entre otros. La centralidad del análisis de costo-beneficio *ex ante* (para cada instrumento en particular), y el supuesto de que se puede recopilar información perfectamente mensurable para evaluar los efectos de cada política son, de hecho, características centrales del marco conceptual de las "fallas de mercado", como han señalado Mazzucato y Ryan-Collins (2019, p. 14). Como una reflexión final, Bartik indica fortalezas de este enfoque: "[primero], poniendo el enfoque en lo que los mercados privados no pueden hacer, permite un uso racional de los recursos limitados del gobierno. "¡Si no está roto, no lo arreglen!" (1990, p. 367) y, en segundo lugar, proporciona un fundamento común para comparar diferentes políticas y sus *trade-offs*.

Hacia un nuevo paradigma de co-creación de mercados

A pesar de sus promesas de eficiencia, el enfoque de las "fallas de mercado" no parece completamente adecuado para superar la desigualdad territorial. El análisis de costo-beneficio es menos útil cuando los costos y beneficios son de difícil cuantificación, o si el objetivo de la política requiere un enfoque sistémico (Kattel et al., 2018), como lo es en este tema. Particularmente, su obsesión con la eficiencia puede ser difícil de conciliar con asuntos de equidad, y ciego a las interrelaciones y los efectos indirectos derivados de intervenciones en diferentes localidades (Pike et al., 2017, p. 187). Por otro lado, el uso de herramientas de política fragmentadas y neutrales por parte de las autoridades centrales rara vez creará las condiciones para un crecimiento sostenible y sostenido en los territorios rezagados. Por consiguiente, un "cambio de paradigma" ha ido teniendo lugar, tanto normativamente como en la práctica⁵.

Una característica central del "Nuevo Paradigma" es el enfoque en promover el crecimiento endógeno (Romer, 1986) en los territorios rezagados, en lugar de la excesiva dependencia en la redistribución, dedicando esfuerzos especiales a la creación de capacidad institucional, a la difusión del conocimiento y a la innovación (Bachtler y Raines, 2002; Barca et al., 2012; Letelier, 2019). Además, desde este punto de vista, las condiciones y recursos de un territorio en particular no se consideran "estáticos", sino que se miran a través del enfoque más dinámico de la "co-creación de mercados": el desarrollo económico no es "el resultado de ventajas competitivas naturales, sino de la creación endógena de nuevas oportunidades que conducen al establecimiento de ventajas competitivas" (Mazzucato, 2016, p. 147).

⁵ Bachtler y Raines (2002) identificaron algunas experiencias, como es el caso de Austria, que datan de fines de los años setenta. Más recientemente, algunas modificaciones a los fondos de cohesión de la UE, que están cambiando de una infraestructura de provisión tradicional (y otros bienes públicos de uso general) a estrategias más orientadas a la innovación y al desarrollo de capacidades, se han considerado como un ejemplo del mencionado "cambio de paradigma" (Barca, McCann y Rodríguez-Pose, 2012; Storper, 1997).

Sin embargo, la movilización exitosa de recursos endógenos para dar forma a nuevos mercados en zonas rezagadas requiere de un rango más amplio de instrumentos, diseñados para el territorio particular y coordinados entre ellos (Bachtler y Raines, 2002). Para lograr esto, debe tener lugar otra característica de las estrategias de "co-creación de mercados": un proceso de "toma de decisiones sobre la dirección del cambio" (Mazzucato, 2016, p. 140). Barca et al. (2012, p. 148), por ejemplo, destacan la importancia de los "acuerdos vinculantes" con "una clara definición *ex ante* de los objetivos y resultados previstos". Esto, a su vez, nos conduce a otro elemento central del enfoque de co-creación de mercados: los sistemas de gobernanza de múltiples actores.

De hecho, las "coaliciones territoriales" (Fernández, 2019) son cruciales para la coordinación, el intercambio de conocimientos y la construcción de estrategias de desarrollo territorialmente adecuadas. No solo deben incluir diferentes órganos públicos sectoriales (y de distintos niveles de gobierno), sino también involucrar a las partes interesadas relevantes del sector privado, las universidades y la sociedad civil en espacios de "disensión y colaboración" (Barca et al., 2012; Kattel et al., 2018). Estos actores no sólo son relevantes para la creación de planes de desarrollo en el territorio, sino que también tienen un papel en su implementación, evaluación y control. En consecuencia, la evaluación en este paradigma también se aparta de una naturaleza cortoplacista, basada en proyectos individuales, y busca evaluar el impacto más amplio de los proyectos y portafolios.

Tabla 1: Comparación entre el viejo y el nuevo paradigma en las políticas de desigualdad territorial

	Viejo paradigma (enfoque de "fallas de mercado")	Nuevo paradigma (enfoque de "co-creación de mercados")
<i>Medios para reducir las brechas de desigualdad entre territorios</i>	Compensación, alivio, abordando la sub-provisión de bienes y servicios	Promover el crecimiento endógeno y sostenible en zonas rezagadas, la creación de nuevos mercados, la difusión de conocimientos e innovaciones
<i>Sensibilidad territorial de las políticas</i>	Neutras, estandarizadas, "talla única"	Basadas en el lugar, adaptadas al territorio
<i>Actores relevantes en el diseño e implementación de políticas</i>	Organizaciones públicas, especialmente gobiernos centrales	"Coaliciones territoriales" (Fernández, 2019), coordinación de gobernanza de múltiples niveles, enfoque de "stakeholders", incluyendo instituciones educacionales y los sectores público-privado-social
<i>Dirección</i>	Fragmentación, objetivos según el sector o instrumento	Los instrumentos se coordinan para alcanzar misiones más amplias, acuerdos vinculantes
<i>Ventajas comparativas</i>	Estáticas, dada por la geografía o la dotación de recursos naturales	Dinámicas, creadas, más allá de los recursos naturales
<i>Herramientas de política</i>	Fragmentadas, enfoque en subsidios y beneficios fiscales	Diversidad de herramientas, incluida las compras públicas, cartera de proyectos

Método de evaluación	Estático, basada en análisis de costo-beneficio, supuesto de disponibilidad de información y mensurabilidad, cada intervención evaluada por sí misma	Evaluación del efecto "agregado" de la cartera y los planes, enfoque en los efectos en lugar de los procesos, sensible a efectos indirectos, prospectivo
----------------------	--	--

IV. Desigualdades territoriales en Chile y el Programa de Zonas Rezagadas: ¿Cambios en el paradigma político?

Chile ha sido descrito como un "laboratorio de crecimiento espacial desequilibrado" (Aroca y Atienza, 2016). Considerado durante muchos años como un modelo de estabilidad política y crecimiento económico, las tasas de pobreza agregadas se han desplomado desde la década de 1990, pero su economía sigue muy concentrada desde una perspectiva territorial, con persistentes focos de privación. Después de México, informa la OCDE (2016a), Chile tiene las mayores disparidades subnacionales del PIB entre sus regiones, y el factor territorial permite explicar una cuarta parte de su desigualdad total de ingresos (Ramírez et al., 2009). Un estudio reciente realizado por el PNUD (2018) relaciona enormes disparidades en términos de ingresos, salud y educación entre regiones, con diferencias en su estructura productiva: las más acomodadas son la Región Metropolitana, que concentra los servicios comerciales y financieros, así como industrias, y la Región de Antofagasta, que es rica en minerales. Las regiones rurales del centro-sur, son las que están en peores condiciones.

A pesar de las amplias desigualdades territoriales, no existe una política integral de Estado al respecto. Los instrumentos de la política todavía se basan generalmente en una oferta homogénea que no tiene en cuenta la considerable diversidad de sus territorios, lo que dificulta las estrategias de desarrollo territorialmente adecuadas (Tolosa, 2019).

La Tabla 2 a continuación describe los tres instrumentos tradicionales para abordar la desigualdad territorial: el FNDR, provisiones y leyes especiales. Vale la pena señalar la paradoja de que el más importante, el FNDR, es un fondo nacional para el desarrollo regional, pero ha concentrado cada vez más sus recursos en la Región Metropolitana de Santiago (Atienza y Aroca, 2012). Para Pineda et al. (2018), la respuesta radica en el sistema homogéneo de evaluación costo-beneficio *ex ante*, un requisito para cada proyecto público en Chile, independientemente de su ubicación. Argumentan que el sistema carece de una visión global de los efectos e interacciones entre los territorios, y en gran medida no tiene en cuenta la diversificación productiva territorial, los costos ambientales y las condiciones demográficas de las zonas rezagadas, lo que empeora su condición.

Tabla 2. Instrumentos tradicionales para abordar la desigualdad territorial en Chile y sus limitaciones

Instrumento	Descripción	Limitaciones
Fondo de Desarrollo Regional (FNDR)	<p>La Ley 19.175 define su objetivo como "desarrollo regional y compensación territorial" (Ministerio del Interior de Chile, 2005, Art. 74).</p> <p>Según la OCDE (2016b, p. 156), este es el principal instrumento para la redistribución regional y la compensación de los "territorios desfavorecidos".</p> <p>Los criterios de distribución se basan en elementos demográficos y socioeconómicos.</p> <p>El Consejo Regional decide las inversiones a ser financiadas, generalmente infraestructura y servicios sociales básicos.</p>	<p>Aumento de la concentración de sus fondos en la Región Metropolitana, perdiendo su propósito</p> <p>Los gobiernos regionales y locales con poca capacidad y capital humano están en desventaja para diseñar proyectos técnicamente sólidos.</p> <p>Las pautas nacionales de análisis costo-beneficio ex ante no tienen en cuenta la diversificación productiva territorial, los costos ambientales y las condiciones demográficas de las zonas rezagadas, y carecen de una visión global de los efectos e interacciones entre los territorios (Pineda et al., 2018).</p>
Provisiones	<p>Recursos adicionales que "se transfieren a los niveles locales de gobierno para cumplir con los objetivos de las políticas sectoriales, nacionales y también desde una perspectiva local y regional" (OCDE, 2016b, p. 158).</p> <p>Representan el 15% de los ingresos totales de las regiones chilenas (Letelier, 2019).</p> <p>Dirigido a necesidades específicas, como infraestructura rural, infraestructura educativa, saneamiento y residuos sólidos.</p>	<p>Alcance limitado</p> <p>Representan una pequeña proporción de los presupuestos regionales.</p> <p>Generalmente para cumplir objetivos nacionales.</p> <p>Enfoque en infraestructura y en servicios sociales</p>

Leyes especiales	<p>Beneficios fiscales para determinadas actividades dentro de ciertas regiones, como la adquisición de maquinaria o terrenos para turismo, pesca, minería y transporte.</p> <p>También subsidios para la contratación sobre el salario mínimo (Letelier, 2019).</p>	<p>Las regiones beneficiadas no son las más deprimidas socioeconómicamente, sino aquellas de interés geopolítico en el extremo norte y sur.</p> <p>Pérdida de ingresos públicos nacionales a través de recortes de impuestos.</p> <p>Conjunto estrecho de instrumentos (beneficios fiscales y subsidios)</p>
------------------	--	--

El Programa de Zonas Rezagadas como un paso hacia el "Nuevo paradigma"

Como resultado de una mayor conciencia sobre la importancia de las desigualdades territoriales y un número creciente de propuestas de políticas en esa línea⁶, en 2014 se estableció el "Programa de Zonas Rezagadas", a través del Decreto 1.116 (Ministerio del Interior de Chile, 2014). Su objetivo oficial es "generar condiciones de desarrollo socioeconómico y reducir las brechas territoriales a través de una intervención intersectorial, enfocada en el desarrollo económico, en el aumento de los ingresos autónomos de las familias, en la transferencia de capacidades y en la generación de capital humano y social" (Ministerio del Interior de Chile, 2017a, p. 3)⁷. El Programa, trabaja con territorios particularmente rezagados y geográficamente diversos, en muchos sentidos representa una desviación respecto del "viejo paradigma", abrazando los principios del "nuevo".

A continuación la tabla 3 resume sus características principales, siguiendo la estructura de la Tabla 1.

Tabla 3: Programa de Zonas Rezagadas en Chile y la lógica de co-creación de mercados del "Nuevo paradigma"

	Programa de Zonas Rezagadas
Medios para reducir las brechas de desigualdad entre territorios	<p>Centrarse en el crecimiento endógeno a través de un enfoque intersectorial, inversión en capital humano, capital social, infraestructura.</p> <p>Planes de desarrollo territorial.</p>

⁶ Especialmente las recomendaciones de la política de la Comisión Presidencial para la Descentralización (2014), incluido un "Fondo de Convergencia Territorial" para aumentar la inversión pública y privada y promover el crecimiento endógeno.

⁷ Traducción del español original por el autor.

<p>Sensibilidad territorial de las políticas</p>	<p>La existencia de instrumentos adaptados al lugar se considera explícitamente una herramienta central del Programa.</p> <p>Subsidios especiales a la vivienda, flexibilización de las regulaciones mineras a favor de los pequeños productores, adaptación de las condiciones para recibir ayuda y recursos, inclusión de las PYME.</p>
<p>Actores relevantes en el diseño e implementación de políticas</p>	<p>En cada "Zona Rezagada", el sistema de gobernanza consiste en "Mesas Sectoriales" (representantes de productores y empresarios locales, habiendo una para cada sector económico relevante) y "Mesas territoriales" (incluidos representantes de mesas redondas sectoriales, equipo local del Programa de Zonas Rezagadas, alcaldes, gobernadores, representantes de diferentes ministerios y servicios públicos en el territorio y otros actores sociales).</p> <p>La "mesa territorial" propone el Plan de Desarrollo Territorial (explicado a continuación) al Consejo Regional para su aprobación. Las mesas representan una instancia para la coordinación, la rendición de cuentas y la creación de proyectos y soluciones (por ejemplo: instalaciones de "ventanilla única" para empresarios locales, nuevos festivales locales).</p>
<p>Dirección</p>	<p>Los planes de desarrollo territorial trianuales son los "acuerdos vinculantes" construidos por actores público-privado-sociales.</p> <p>Incluyen un diagnóstico del territorio, objetivos prioritarios, indicadores y una cartera de proyectos para alcanzarlos.</p>
<p>Ventajas comparativas</p>	<p>El enfoque en el crecimiento endógeno se traduce en la mejora de las actividades existentes (a través de la formalización, el desarrollo de modelos comerciales y las nuevas tecnologías) y el desarrollo de los incipientes (por ejemplo, turismo étnico).</p>
<p>Herramientas de política</p>	<p>El "fondo de convergencia" tiene como objetivo financiar (parcialmente) la cartera de proyectos en los Planes de Desarrollo Territorial.</p> <p>Herramientas especiales para territorios en el Programa, como subsidios, condiciones diferenciadas en programas públicos.</p>

	<p>Herramientas de "creación de mercado", como nuevas condiciones de contratación pública (por ejemplo, el requisito de que los proveedores de alimentos de las escuelas públicas adquieran un porcentaje de sus productos en territorios rezagados)</p>
<p>Método de evaluación</p>	<p>El decreto fundacional eximió a los proyectos incluidos en los Planes de Desarrollo Territorial del análisis de costo-beneficio ex ante habitual, simplemente exigiendo que se desarrollen de la manera más rentable.</p> <p>Esta regla permitió importantes inversiones en la infraestructura productiva, que de otra forma no hubieran sido posibles.</p>

Como se puede ver, el funcionamiento del Programa de Zonas Rezagadas, tiene como objetivo dinamizar los territorios rezagados a través de una inversión más consensuada, coordinada, y territorialmente adecuada. Su piedra angular son los Planes de Desarrollo Territorial, que son construidos por actores públicos, privados y sociales en el territorio. A través de un proceso de creación de consensos que no solo define las "direcciones" del desarrollo, sino también los hitos por los cuales medirán el progreso de los planes, junto con los proyectos que identifican como una prioridad para alcanzar los objetivos.

Por lo tanto, los fondos del Programa de Zonas Rezagadas para cada territorio no son dirigidos por el gobierno central a bienes o actividades específicas, ni se dejan solamente al criterio de los consejeros regionales, como en el caso del FNDR. En cambio, éste financia las prioridades acordadas por el órgano descentralizado de gobernanza público-privado-social de la "mesa redonda territorial". Además, esta última instancia de coordinación ha tenido efectos indirectos tanto entre los servidores públicos (mejor coordinación de instrumentos e inversiones) como entre los actores privados (por ejemplo, la aparición de nuevas ideas para sinergias, como la creación de nuevos festivales locales).

Las herramientas, a su vez, son variadas, combinando las más tradicionales, como subsidios, con otras que apuntan a desarrollar nuevos mercados en zonas rezagadas a través de otros medios, como políticas de compras públicas, adaptación de programas públicos de minería y energías renovables, o métodos de evaluación diferenciados más allá del análisis de costo-beneficio.

En resumen, el Programa de Zonas Rezagadas, encarna claramente los principios del "nuevo paradigma". Sin embargo, habiendo comenzado como "piloto" en 2014, su futuro no está claro. Su alcance territorial y sus fondos aún son pequeños, y una política nacional integral para este tema no se ha cristalizado en la ley. Sin embargo, el actual proceso de descentralización política y administrativa en Chile puede abrir una ventana para la experimentación regional en políticas de este tipo.

V. Discusión

Después de revisar las diferencias teóricas entre el "viejo" y "nuevo" paradigma de las políticas de desigualdad territorial, y también cómo este cambio está informando algunos esfuerzos concretos, como es el Programa de Zonas Rezagadas en Chile, quisiera plantear algunas ideas generales.

Primero, los supuestos del enfoque tradicional de "fallas de mercado" parecen demasiado audaces y no son útiles para guiar las estrategias de desarrollo regional, que pueden caracterizarse mejor como sistemas complejos. La dinamización de las zonas rezagadas requiere de políticas e inversiones coordinadas, los frutos solo se pueden ver a mediano y largo plazo, y las estrategias de desarrollo seguidas por diferentes regiones pueden interactuar en formas que aún no conocemos. Sin embargo, el análisis estricto de costo-beneficio exige información medible de los efectos a corto plazo de cada instrumento en forma aislada. Como en el caso de Chile, estas reglas pueden llevar a desestimar proyectos de inversión que necesitan las zonas rezagadas.

En segundo lugar, ¿significa esto que el análisis de costo-beneficio debería descartarse por completo? Por un lado, esta es una herramienta razonable en muchas circunstancias, pero se requiere el desarrollo de métricas alternativas y métodos de evaluación. Esto es especialmente desafiante debido a la multidimensionalidad y a la multicausalidad de la desigualdad territorial, pero es también muy necesario: a pesar de las muchas características del "nuevo paradigma" del Programa de Zonas Rezagadas, su éxito aún se mide por el nivel central, principalmente por cuánto está gastando de su presupuesto, en lugar de otros resultados (Ministerio de Desarrollo Social de Chile, 2018).

En tercer lugar, una aproximación de "co-creación de mercados", enfocada en la creación de nuevas oportunidades para el crecimiento endógeno, puede ser de especial interés para países como Chile, cuya economía está altamente concentrada desde una perspectiva espacial, pero también depende considerablemente de los recursos naturales primarios. Explorar nuevas actividades económicas innovadoras y basadas en el conocimiento en las regiones no solo podría ayudar a las zonas rezagadas, sino también a una transición económica a nivel nacional. Al mismo tiempo, nuevas vocaciones económicas en zonas de pobreza podrían tener repercusiones sociales y políticas, ayudando a la cohesión social y recuperando un sentido de propósito y contribución a la vida social y económica. No obstante, crear ventajas comparativas *ex nihilo* puede parecer poco realista, por lo que las condiciones o actividades existentes pueden ser un punto de partida, pero no la última palabra.

Cuarto, involucrar a un amplio conjunto de actores en los acuerdos de gobernanza, especialmente en el sector privado y social, puede contribuir a estrategias más adecuadas territorialmente y proporcionar ideas para nuevos instrumentos, o su adaptación al territorio. Sin embargo, es importante ser precavido con el riesgo de captura del Estado, y se han de establecer altos estándares de transparencia y responsabilidad.

Quinto, no debe tratarse de elegir un paradigma u otro. Aunque existen buenas razones para avanzar hacia el "nuevo paradigma", es posible que aún necesitemos algunas políticas "anticuadas" para responder a las necesidades más inmediatas y a las brechas específicas. La combinación "correcta" de centralización y descentralización debe evaluarse caso por caso, especialmente en aquellos países donde el primero se ha asociado con resultados de eficiencia positivos (OCDE, 2016b, p. 157), como es el caso de Chile.

Finalmente, trabajar de una manera intersectorial y con varios niveles, así como promover espacios genuinos de participación y deliberación ciudadana, exige habilidades particulares para los servidores públicos. Como Mazzucato ha señalado (2018), es urgente construir una "nueva narrativa" del sector público, no sólo para gestionar una diversidad de las partes interesadas, sino también para desafiar las opiniones prevalecientes sobre el papel del Estado en la innovación y el emprendimiento económico. En el "nuevo paradigma", los burócratas regionales necesitan no solo más preparación técnica, sino también una mentalidad filosófica y organizativa diferente.

VI. Conclusión

En resumen, este ensayo comenzó mencionando cómo la globalización ha "curvado" el mundo, creando territorios "ganadores" y "perdedores" a nivel subnacional. Además, la aglomeración espacial alrededor de ciertos polos de desarrollo se ha buscado deliberadamente en algunos casos, como un medio para fomentar el crecimiento agregado a nivel nacional. Sin embargo, ignorar a los lugares olvidados plantea serias amenazas morales, sociales, políticas y económicas.

Posteriormente, se comparó el paradigma "viejo" y "nuevo" de las políticas de desigualdad territorial. En el primero, las disparidades territoriales se ven como "fallas del mercado" y, en consecuencia, las políticas estatales son limitadas, verticales, y estrictamente justificadas por el análisis de costo-beneficio ex ante. En cambio, el "nuevo paradigma" se enfoca en el crecimiento endógeno, sostenible y regional, logrado a través de una diversidad de herramientas de políticas coordinadas y adaptadas al territorio, orientadas a ciertos objetivos definidos por una diversidad de partes interesadas. También son elementos fundamentales en este paradigma la innovación, el intercambio de conocimientos y el desarrollo de nuevas actividades y ventajas económicas.

La sección siguiente se centró en las políticas de desigualdad territorial en Chile, donde la experiencia reciente del Programa de Zonas Rezagadas ha demostrado cómo los principios del "nuevo paradigma" pueden dar forma a una alternativa a los instrumentos más tradicionales que se han utilizado para este propósito, los cuales permanecen en la lógica anterior.

Finalmente, se discutieron algunas potencialidades y limitaciones del "nuevo paradigma", a la luz de esta política pública. Aunque el "nuevo paradigma" es un marco conceptual prometedor para políticas contra las desigualdades territoriales más efectivas, capturando mejor sus complejidades, debe considerarse principalmente como un conjunto de principios cuya traducción a diseños de políticas concretas será diferente según el contexto.

VII. Bibliografía

1. **Aroca, P., & Atienza, M. (2016).** La concentración espacial en América Latina y el papel de las instituciones. *Investigaciones Regionales: Revista de Investigación Regional*, (36), 233-253.
2. **Atienza, M., & Aroca, P. (2012).** Concentración y crecimiento en Chile: Una relación negativa ignorada. *EURE (Santiago)*, 38, 257-277
3. **Atkinson, A. B., Piketty, T., & Saez, E. (2011).** Top Incomes in the Long Run of History. *Journal of Economic Literature*, 49(1), 3-71. <https://doi.org/10.1257/jel.49.1.3>
4. **Bachtler, J., & Raines, P. (2002).** *A New Paradigm of Regional Policy? Reviewing recent trends in Europe*. Consultado en el sitio web del Centro de Investigación de Políticas Europeas de la Universidad de Strathclyde: <http://www.eprc-strath.eu/public/dam/jcr:5994247c-30d1-47dd-960a-721cebf75324/Eorpa\02-4.pdf>
5. **Barca, F., McCann, P., & Rodríguez-Pose, A. (2012).** The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, 52(1), 134-152. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x>
6. **Barquero, A. V. (1996).** La política de desarrollo económico local en Europa. *RAE: Revista Asturiana de Economía*, (5), 7-25.
7. **Bartik, T. J. (1990).** The Market Failure Approach to Regional Economic Development Policy. *Economic Development Quarterly*, 4(4), 361-370. <https://doi.org/10.1177/089124249000400406>
8. **Castells, D., & Royuela, V. (2012).** *Agglomeration, Inequality and Economic Growth: Cross-section and panel data analysis* (No. ersa12p492). Obtenido del sitio web de la Asociación Científica Regional Europea: <https://ideas.repec.org/p/wiw/wiwr/ersa12p492.html>
9. **Fernández, I. (2019).** No dejar ningún territorio atrás: Articulación de instituciones y actores para la cohesión territorial en Chile. In H. Von Baer & N. Bravo (Eds.), *Desarrollo Territorial Colaborativo. Descentralizando poder, competencias y recursos* (pp. 186-199). Obtenido de <https://www.kas.de/documents/262509/6722643/Desarrollo+territorial+colaborativo+LIBRO+FINAL.pdf/42747f5e-f8a3-1618-d8f7-ebfb18592880?version=1.0&t=1567610742635>
10. **Kattel, R., Mazzucato, M., Ryan-Collins, J., & Sharpe, S. (2018).** *The economics of change: Policy and appraisal for missions, market* (No. 2018-06). Londres, Reino Unido: University College London.
11. **Lakner, C., & Milanovic, B. (2013).** *Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession*. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-6719>
12. **Letelier, L. (2019).** Equidad territorial y desarrollo: El caso de Chile. In H. Von Baer & N. Bravo (Eds.), *Desarrollo Territorial Colaborativo. Descentralizando poder, competencias y recursos* (pp. 200-221). Obtenido de <https://www.kas.de/documents/262509/6722643/Desarrollo+territorial+colaborativo+LIBRO+FINAL.pdf/42747f5e-f8a3-1618-d8f7-ebfb18592880?version=1.0&t=1567610742635>
13. **Maritano, J. (2019).** *A mission-oriented approach to tackle the challenge of territorial inequality: The case of the Lagging Zones Programme in Chile*. Unpublished.
14. **Mazzucato, M. (2016).** From market fixing to market-creating: A new framework for innovation policy. *Industry and Innovation*, 23(2), 140-156. <https://doi.org/10.1080/13662716.2016.1146124>
15. **Mazzucato, M. (2018).** *The value of everything: Making and taking in the global economy*. Londres, Reino Unido: Allen Lane, una impresión de Penguin Books.
16. **Mazzucato, M., & Ryan-Collins, J. (2019).** *Putting value creation back into 'public value': From market-fixing to market-shaping* (No. 2019-05). Consultado en el sitio web de University College de Londres: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/publications/2019/jun/putting-value-creation-back-back-public-value-market-fixing-market-market-shaping>

17. **McCann, P. (2008).** Globalization and economic geography: The world is curved, not flat. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 1(3), 351–370. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsn002>
18. **Ministerio del Interior de Chile.** *Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.*, Pub. L. No. 19175 (2005).
19. **Ministerio del Interior de Chile.** *Decreto 1.116.*, (2014).
20. Ministry of the Interior of Chile. (2017a). *Evaluación del Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas y Propuesta para una Política Nacional de Zonas Rezagadas.* Obtenido de http://territoriosdeconvergencia.subdere.gov.cl/files/doc_zonas_rezagadas/Documento%20de%20Evaluacion%20PGTZR_Actualizado.pdf
21. **Ministerio del Interior de Chile. (2017b).** *Plan de Desarrollo para territorios rezagados: Programa piloto y propuesta de política pública.* Obtenido de http://territoriosdeconvergencia.subdere.gov.cl/files/doc_zonas_rezagadas/Documento-Pol%C3%Adtica-Publica-Mayo-2017.pdf
22. **OCDE. (2001).** *Perspectivas territoriales de la OCDE.* <https://doi.org/10.1787/9789264189911-en>
23. **OCDE. (2016a).** *Las regiones de la OCDE de una mirada de 2016.* <https://doi.org/10.1787/reg\2016-en>
24. **OCDE. (2016b).** *Política reguladora en Chile.* <https://doi.org/10.1787/9789264254596-12-en>
25. **Pike, A., Rodríguez-Pose, A., & Tomaney, J. (2017).** *Local and regional development* (Second edition). Londres; Nueva York: Routledge, Taylor & Francis Group.
26. **Pineda, E., Ter-Minassian, T., Ahmad, E., Letelier, L., Letelier, L., & Fernández, I. (2018).** *Estrategia integral para una descentralización efectiva y fiscalmente responsable: Evidencia de Chile.* <https://doi.org/10.18235/0001204>
27. **Comisión Presidencial de Descentralización. (2014).** *Informe: Propuestas de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile.* Obtenido de <https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/otras/informes-comisiones/InformeDescentralizacion.pdf>
28. **Ramírez, E., Tartakowsky, A., & Modrego, F. (2009).** *La importancia de la desigualdad geográfica en Chile* (No. 30; p. 26). Obtenido del sitio web del Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural de Rimisp: <http://www.superacionpobreza.cl/wp-content/uploads/2014/01/desigualdad-geografica-chile1.pdf>
29. **Rodríguez-Pose, A. (2018).** The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), 189–209. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsx024>
30. **Romer, P. M. (1986).** Increasing Returns and Long-Run Growth. *Journal of Political Economy*, 94(5), 1002–1037. <https://doi.org/10.1086/261420>
31. **Sen, A. (2001).** *Inequality reexamined* (Reprint). Nueva York: Oxford Univ. Press.
32. **Ministerio de Desarrollo Social de Chile. (2018).** Ficha de seguimiento de programas sociales 2018. *Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas.* Obtenido de https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/2019/PRG2019_3_59399.pdf
33. **Storper, M. (1997).** *The regional world: Territorial development in a global economy.* Guilford press.
34. **Tolosa, I. (2019).** El Fondo de Convergencia para la equidad interterritorial. En H. Von Baer & N. Bravo (Eds.), *Desarrollo Territorial Colaborativo. Descentralizando poder, competencias y recursos* (pp. 359–370). Obtenido de <https://www.kas.de/documents/262509/6722643/Desarrollo+territorial+colaborativo+LIBRO+FINAL.pdf/42747f5e-f8a3-1618-d8f7-ebfb18592880?version=1.0&t=15676107426357>
35. **PNUD (2018).** *Desigualdad Regional en Chile.* Obtenido de <https://www.desiguales.org/regiones/>

36. **Wilkinson, R. G., & Pickett, K. (2010).** *The spirit level: Why equality is better for everyone ; [with a new chapter responding to their critics]* (Publicado con revisiones, publicado con un nuevo postscript). Londres:Penguin Books.