

19-21 de Octubre 2022 | Granada

INTERNATIONAL CONFERENCE ON REGIONAL SCIENCE

Challenges, policies and governance of the territories in the post-covid era

Desafíos, políticas y gobernanza de los territorios en la era post-covid

XLVII REUNIÓN DE ESTUDIOS REGIONALES

XIV CONGRESO AACR



RESUMEN AMPLIADO

Título:

¿Qué nos revela la crisis por COVID-19 sobre el desarrollo territorial en América Latina? Reflexiones a partir de la evidencia en Chile y Uruguay.

Autores y e-mail de todos ellos:

Camilo Vial Cossani

camilo.vial@uautonoma.cl

Instituto Iberoamericano de Desarrollo Sostenible
Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades
Universidad Autónoma de Chile

Adrián Rodríguez Miranda

adrianrm@iecon.ccee.edu.uy

Instituto de Economía
Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad de la República, Uruguay

Área Temática: *S04 - Regional disparities in Europe and in Spain from 2007 to date. Evolution, causes and perspectives*

Resumen:

No existen dudas que los efectos de la pandemia por COVID-19 han impactado, principalmente de manera negativa, en las trayectorias de desarrollo de todo el mundo y en las más diversas y amplias esferas de la vida social, económica, política, ambiental y cultural (CEPAL, 2021; BID, 2021). Tales efectos no se distribuyen equilibradamente ni en niveles socioeconómicos, ni en la perspectiva territorial. Así como determinados grupos sociales pueden estar mejor o peor preparados para afrontar una crisis, e incluso aprovechar nuevas oportunidades en esos contextos, existen territorios por cuyas características pueden encarar estos dolorosos procesos con menores impactos que otros.

En un subcontinente marcado por significativas brechas de desarrollo territorial a escala subnacional (CEPAL, 2017; Atienza & Aroca, 2013; Cuadrado-Roura; & González Catalán, 2013; Máttar & Riffo, 2013; Rodríguez-Miranda & Vial, 2021), se hace especialmente relevante agudizar la mirada sobre los efectos del COVID en los espacios regionales. ¿Qué tan diferenciados han sido los impactos del COVID en el territorio?, ¿existen patrones o comportamientos comunes a nivel regional?

Con esa orientación, este artículo analiza cómo se vieron afectados en la dimensión socio-económica los departamentos de Uruguay y las regiones de Chile en tres variables que según la literatura especializada han sido fuertemente impactadas por la crisis generada por la pandemia por COVID-19. Estas son los efectos en el aumento de la pobreza (CEPAL, 2021), la reducción de los ingresos (Acevedo et. al, 2022), la destrucción de empleo (OIT, 2022).

Cabe aclarar que esta investigación no busca identificar cuáles han sido los territorios más y menos golpeados a través de las variables descritas, sino analizar, dentro de la heterogeneidad del impacto por pandemia por COVID, la existencia de ciertos patrones de comportamiento que pueden estar dejando en evidencia aspectos más estructurales del desarrollo socioeconómico a nivel subnacional. Para ello, se emplean técnicas de estadística descriptiva, comparando los comportamientos de las variables antes señaladas en 2020 -el año más duro de la pandemia- con (1) la situación pre-pandemia en 2019 y (2) la trayectoria de los 15 años anteriores.

Chile y Uruguay: países comparables en América Latina

Chile y Uruguay son países especialmente atractivos para ser comparados, tanto por sus similitudes como por sus diferencias. Ambos países muestran buena parte de los mejores indicadores socioeconómicos del subcontinente (CEPAL, 2021), tienen como motor de sus economías una inserción exportadora basada en *commodities* (en 2019 el 86% y 80% de las exportaciones de Chile y Uruguay, respectivamente, eran de origen primario)¹, poseen estados unitarios altamente centralizados (Vial, 2013), tienen elevados niveles de calidad democrática (Barreda, 2011) e institucional (RELIAL, 2021) para el contexto Latinoamericano.

Asimismo, de acuerdo con el Índice de Desarrollo Regional para América Latina, IDERE LATAM, ambos países son los que muestran los mayores niveles de desarrollo en el subcontinente, así como las menores brechas territoriales pese a las notorias diferencias que subyacen al interior de cada país (Rodríguez-Miranda & Vial, 2021), Con matices, mientras en Chile ha predominado un modelo de economía liberal y con un rol subsidiario del Estado (Ffrench-Davis, 2018), en Uruguay primó la instalación de un Estado de Bienestar con énfasis en la universalización de derechos (Rodríguez Weber, 2016). La diferencia de enfoques sobre el rol del Estado tiene incidencias en la forma en que se identifican y abordan los problemas públicos y, en consecuencia, en la operativización de políticas, planes y programas.

El desarrollo a nivel sub-nacional de Chile y Uruguay antes de la pandemia

De acuerdo con el IDERE LATAM (Rodríguez miranda & Vial, 2021)², Las regiones chilenas, en comparación con el resto del subcontinente, tienen un rendimiento razonablemente destacado: considerando ocho países que representan más del 80% de la población del subcontinente dentro de las primeras 20 regiones con mayor desarrollo, nueve son chilenas; de las ocho regiones con desarrollo alto en el subcontinente, cuatro son de Chile; y la región del país con menor desarrollo figura en la posición 38 entre 182. Además, es el país que experimenta menos brechas de desarrollo territorial en el subcontinente. En el caso de Uruguay, todos los departamentos se sitúan en el top 60

¹ <https://statistics.cepal.org/> Consulta 21/06/2022

² Estudio que abarca a 182 regiones de 8 países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México, Paraguay y Uruguay), a través del análisis de 8 dimensiones consideradas clave en el desarrollo regional: Salud, Educación Bienestar y Cohesión Socioeconómica, Actividad Económica, Instituciones, Seguridad, Medio Ambiente, Género.

del ranking del IDERE LATAM. Hay cuatro en el top 10, y son siete si consideramos el top 20. Esto muestra que en la comparativa latinoamericana las regiones de Chile y Uruguay se sitúan entre las de mejores niveles de desarrollo medido por el IDERE, lo que es coincidente con el desempeño de Chile y Uruguay en los rankings internacionales de países que miden PIB per cápita, IDH u otras medidas que aproximan niveles de desarrollo.

No obstante, esta primera mirada puede llevar a conclusiones erradas, ya que ambos países registran diferencias territoriales relevantes a su interior. En Chile se observan tres focos con mayor desarrollo: uno en el norte, con Antofagasta a la cabeza, caracterizado por su potencialidad económica dada por la actividad minera, que ha ido permeando hacia mejores estándares en diversos indicadores de bienestar socioeconómicos; en el otro en el centro, donde se sitúa la Región Metropolitana y Valparaíso, donde pareciera que la alta concentración demográfica facilita la aglutinación de bienes y servicios de manera significativa; y otro en el extremo sur, caracterizado por resultados más equilibrados en sus dimensiones y con una buena conciliación con el medioambiente. En contraste, la zona centro-sur de Chile (además de Coquimbo) muestra desempeños relativos más magros, resultado de un rezago histórico en términos de desarrollo. En el caso de Uruguay, el IDERE LATAM reflejan en sus resultados que, en general, los departamentos mejor posicionados son aquellos que cuentan con alta densidad de población, sectores productivos dinámicos en economías con especializaciones productivas menos primarizadas y con peso importante de los servicios y gobiernos subnacionales con mayores capacidades (de recursos humanos y financieros). Esto refiere a los departamentos del sur del país y del litoral oeste. En contraste, los departamentos del litoral norte y la región noreste del país son las zonas rezagadas del país.

No obstante, a pesar de las diferencias entre regiones en estos países, es posible identificar en ambos un proceso de mejora sustantiva de las condiciones socioeconómicas a nivel sub-nacional en los últimos 15 años (Rodríguez Miranda & Vial, 2018). Si se analizan las variables antes mencionadas, ingresos, empleo y pobreza, todas muestran una evolución positiva para las regiones de ambos países en términos absolutos e incluso en términos relativos, mostrando un proceso general de convergencia, con algunas excepciones (Rodríguez Miranda & Vial, 2018). Por lo tanto, es de particular interés analizar cuáles han sido los efectos de la crisis por COVID, sobre todo en aquellas regiones que habían sido las más beneficiadas del proceso de mejora de las condiciones socioeconómicas en estos países.

Resultados

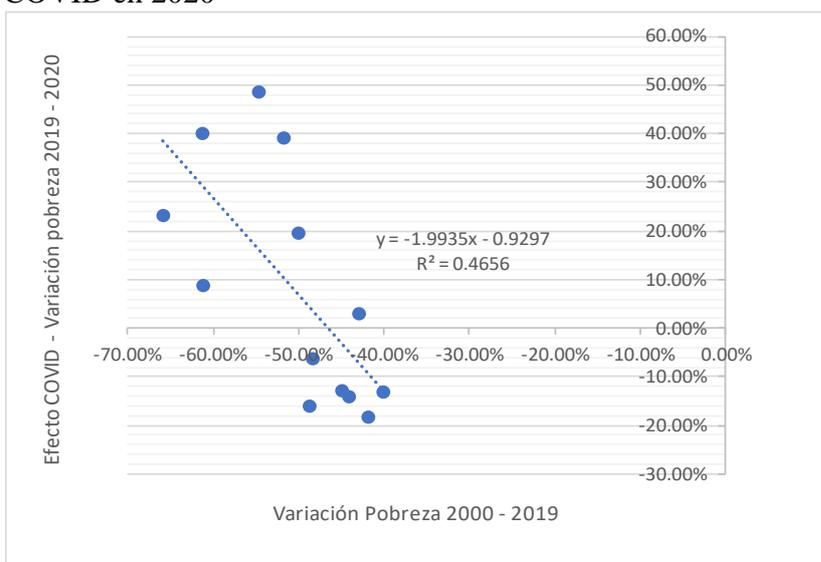
La trayectoria de los últimos 15 años marca procesos muy exitosos de reducción de la pobreza en Chile y Uruguay, con caídas entre 40% y 90% de la pobreza, según las regiones. Algo similar ocurre en términos de las mejoras en la caída de desempleo y en el aumento de los ingresos de las personas. Al analizar las trayectorias de las regiones en los últimos 15 años, y comparar la situación pre pandemia en 2019 con la crisis por la pandemia en 2020, obtenemos un patrón compartido por las regiones chilenas y uruguayas: las regiones que más habían ganado en reducción de la pobreza y mejora del empleo, acortando diferencias con las regiones más favorecidas, son las que más se ven afectadas. No se obtiene lo mismo para los ingresos de las personas, que no muestran ningún patrón particular, sino más bien una alta heterogeneidad.

Por razones de espacio en este resumen solo mostramos algunos de los resultados. Las figuras a continuación muestran la fuerte correlación positiva que se encuentra en ambos países entre el avance logrado en los lustros previos a la pandemia en términos

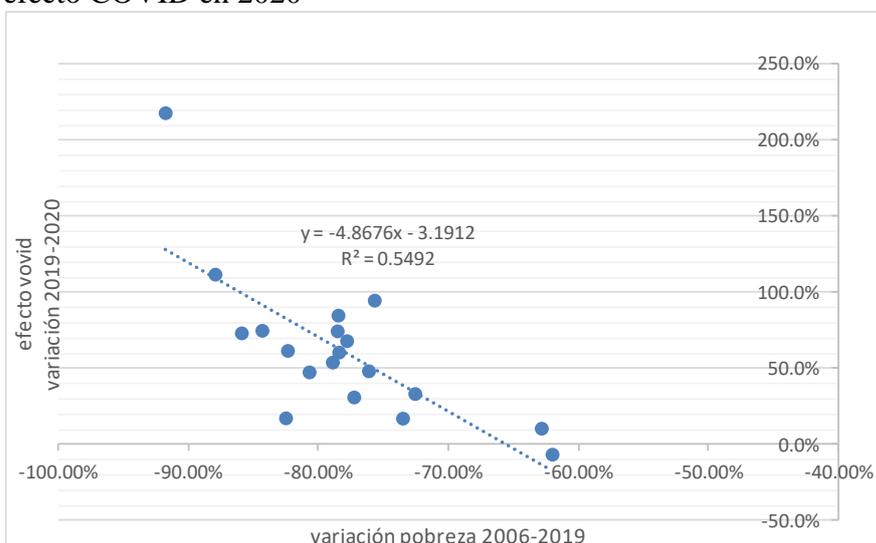
de reducción de la pobreza y el mayor impacto en aumento de la pobreza entre 2019 y 2020. Es decir, las regiones que más personas sacaron de la pobreza en los años anteriores a la pandemia son las que más sufren el aumento de la pobreza. Lo mismo se verifica con el desempleo, mostrando que las regiones que mayor cantidad de empleo habían creado en los años previos son las que mayor destrucción de empleo ven entre 2019 y 2020.

Estos resultados se analizan a la luz de estudios realizados a nivel nacional para ambos países que advertían sobre la fragilidad de algunos de los logros en términos de desarrollo socioeconómico logrados en los lustros de bonanza económica debido al boom exportador basado en *commodities* que experimentó toda América Latina desde medianos de los 2000. Los hallazgos encontrados indican que muchos de los logros que habían tenido mejoras sustanciales en las regiones más rezagadas y consecuencias de convergencia regional podrían tener bases poco sólidas, ya que se basaban en la creación de empleos frágiles y mejoras de ingresos que permitían salir del umbral de pobreza pero quedando en una zona de alta vulnerabilidad ante shocks externos.

Regiones de Chile: relación entre evolución de la pobreza 2000-2019 y el efecto COVID en 2020



Departamentos de Uruguay: relación entre evolución de la pobreza 2006-2019 y el efecto COVID en 2020



La no verificación de este patrón de comportamiento regional en la variable de ingresos medios de las personas puede explicarse por tres factores. El primero podría referir a las políticas de apoyo económico implementadas por los gobiernos en ambos países frente a la pandemia. Sin embargo, esto debería tener también algún efecto en términos de suavizar los impactos en términos de aumento de la pobreza (ya que la variable de pobreza que se considera se mide en términos monetarios). Esto no parece reflejarse en la evolución e la pobreza entre 2019 y 2020, al menos no en una magnitud que pueda tener un impacto relevante en el promedio de ingresos de las personas. Por lo tanto, hay otras dos razones que sí podrían explicar este resultado con los ingresos. La primera es que los ingresos promedio de las personas, si bien aumentaron también notablemente para todas las regiones en los últimos 15 años, en este caso no reflejaron un proceso de convergencia entre regiones. Es decir, las regiones más ricas mantuvieron (o aumentaron en algún caso) su brecha promedio con las regiones más pobres, reflejando las diferencias estructurales entre regiones, dadas por las especializaciones productivas, las dotaciones de capital humano y de recursos naturales, entre otros factores. Por lo tanto, cuando ocurre la crisis por el COVID, los efectos en términos de ingresos promedio no siguen un patrón específico que se vincule con procesos de convergencia que no se dieron, sino que reflejan las diferencias estructurales existentes, afectando heterogéneamente a las diferentes regiones, según el tipo de especialización productiva y sus condiciones particulares de factores y recursos.

En conclusión, la pandemia por COVID nos confirma una cosa y nos revela otra. Nos confirma la heterogeneidad territorial poniendo acento en la necesaria consideración de la dimensión regional del desarrollo, en estos tiempos para la reconstrucción y la salida de la pandemia y, en tiempos normales, para la construcción de agendas diferenciadas de desarrollo de acuerdo a las especificidades de cada territorio. Por otro lado, la pandemia nos revela que los avances logrados en términos de reducción de la pobreza y mejora del empleo en las regiones más rezagadas, y en las poblaciones vulnerables dentro de las regiones más ricas, no están asentados sobre bases tan firmes. Las mejoras logradas en los pasados 15 años no mostraron haber logrado sacar de la zona de vulnerabilidad a las regiones históricamente más rezagadas ni haber transformado las bases estructurales de las desigualdades regionales. Aún en dos países que experimentaron gran crecimiento económico, con caídas notables de la pobreza y en un contexto de estabilidad institucional de excepción en América Latina.

Referencias:

- Acevedo, I.; Castellani, F.; Cota, M.; Lotti, G.; & Székely, M. (2022). El aumento de la desigualdad en América Latina: un efecto colateral de la pandemia. Documento de Trabajo del BID 1323. Recuperado (12/06/2022): <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-aumento-de-la-desigualdad-en-America-Latina-un-efecto-colateral-de-la-pandemia.pdf>
- Atienza, M., & Aroca, P. (2013). Concentration and growth in Latin American countries. In J. R. Cuadrado-Roura & P. Aroca (eds.), *Regional problems and policies in Latin America*. Berlin: Springer-Verlag.
- Barreda, M. (2011). La calidad de la democracia: Un análisis comparado de América Latina. *Política y gobierno*, 18(2), 265-295. Recuperado en 22 de junio de 2022, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372011000200003&lng=es&tlng=es
- BID (2022). El Futuro del Trabajo en América latina y el Caribe: ¿Cómo afecta el COVID-19 a los niveles de desigualdad?. BID. Recuperado (12/06/2022): <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-futuro-del-trabajo-en->

[America-Latina-y-el-Caribe-como-afecta-el-COVID-19-a-los-niveles-de-desigualdad.pdf](#)

Cuadrado-Roura, J. R., & González Catalán, S. (2013). Growth and regional disparities in Latin America concentration process and regional policy challenges. In J. R. Cuadrado-Roura & P. Aroca (Eds.) Regional problems and policies in Latin America. Berlin: Springer-Verlag.

CEPAL (2017). Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, 2017: agendas globales de desarrollo y planificación multinivel. CEPAL. ILPES. Recuperado (14/08/2020):

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42721/1/S1701079_es.pdf

CEPAL (2021). Panorama Social de América Latina 2021. Recuperado (12/06/2022): https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47718/S2100655_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ffrench-Davis, R. (2018). Reformas económicas en Chile, 1973-2017. Santiago de Chile: Taurus.

OIT (2022). Panorama Laboral 2021. América Latina y el Caribe. OIT. Recuperado (12/06/2022): https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_836196/lang--es/index.htm

RELIAL (2021). Índice de Calidad Institucional 2021: la pandemia, una oportunidad para mejorar el futuro. RELIAL. Recuperado (12/06/2022): https://www.freiheit.org/sites/default/files/2021-10/ici-reli-al_2021-17mayo-publi_es_final.pdf

Rodríguez Miranda, A., & Vial, C. (2021). Medición y agenda para el desarrollo territorial en América Latina: El Índice de Desarrollo Regional LATAM. Santiago: Universidad Autónoma de Chile, Universidad de la República Uruguay. Recuperado (12/06/2022): <https://ediciones.uautonoma.cl/index.php/UA/catalog/view/84/173/556-1>

Rodríguez Miranda, A. & Vial, C. (ed) (2018) Índice de Desarrollo Regional Chile - Uruguay. Una propuesta para medir el desarrollo regional en América Latina. IECON-FCEA, Universidad de la República & ICHÉM, Universidad Autónoma de Chile.

Rodríguez Weber, J. (2016). Desigualdad y desarrollo en Chile: historia comparada de la desigualdad en Chile y Uruguay. Recuperado 15/06/2022 https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp_cl_pobreza_Serie-DT_1.pdf

Vial, C. (2013). Political and fiscal decentralization in South America: A comparative analysis of Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador and Peru. En Cuadrado-Roura, Juan R.; Aroca, Patricio (Eds.): Regional problems and policies in Latin America. Berlin – Heilderberg: Srpinger.

Palabras Clave: *Desarrollo regional, pobreza, ingresos, desempleo, crisis, COVID-19*
Clasificación JEL: I31