

FOREIGN AFFAIRS

LATINOAMÉRICA

VOLUMEN 13 • NÚMERO 3

JULIO-SEPTIEMBRE 2013

Desigualdades territoriales y estrategias de crecimiento

Cita recomendada:

Nicolini, Rosella, (2013) “Desigualdades territoriales y estrategias de crecimiento”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 13: Núm. 3, pp. 57-63. Disponible en: www.fal.itam.mx

Desigualdades territoriales y estrategias de crecimiento

Brasil y la Unión Europea

✎ *Rosella Nicolini*

La presencia de desigualdades territoriales es una realidad que se manifiesta indistintamente en países desarrollados y en desarrollo. Es el resultado de un proceso endógeno de organización territorial de distribución de las actividades, cuya dinámica no es fácil de controlar, y siempre acarrea importantes problemas de desigualdad económica que pueden tener repercusiones sociales relevantes.

Con el objetivo de limitar estos efectos, las administraciones impulsan distintos planes de intervención para, por un lado, limitar las fuerzas endógenas que siguen creando tales desigualdades y, por otro, proporcionar un desarrollo económico equilibrado en todo el territorio. La indeterminación de las causas del problema impide que haya una respuesta o un tipo de intervención único capaz de solventar dicho desequilibrio. Distintas experiencias pueden tomarse como ejemplo, algunas más exitosas que otras, pero no dejan de ser experimentos. En esta contribución, queremos poner atención especial a esta problemática y proporcionar elementos de reflexión sobre la experiencia de las acciones patrocinadas por la Unión Europea para fomentar la cohesión económica y social de su territorio. Nos parece relevante ofrecer este análisis en clave comparativa con las políticas instauradas por otro país, Brasil, que varias veces y muy abiertamente se han considerado inspiradas en las que se han adoptado en la Unión Europea.

En el presente documento, se analizarán las características más importantes de las políticas patrocinadas en ambos territorios, y se pondrán en evidencia sus fuerzas y sus debilidades, así como su efectividad. Este análisis comparativo ayudará a formular sugerencias de adaptación de las iniciativas patrocinadas por Brasil que, como ya se ha indicado, están inspiradas en las de la Unión Europea y se proponen alcanzar el objetivo de reforzar el proceso de reducción de las desigualdades territoriales y convergencia económica.

ROSELLA NICOLINI es doctora por la Université catholique de Louvain y profesora titular en la Universitat Autònoma de Barcelona. Participa en el grupo de investigación financiado por la Generalitat de Catalunya (2009SGR900) y Xarxa de Referència en Economia i Polítiques Públiques.

LA UNIÓN EUROPEA

La estructura económica de la Unión Europea es uno de los casos de estudio más tratado en la literatura económica. Por lo que indican las nuevas teorías del comercio internacional, la distribución de las actividades económicas es desigual como consecuencia de la adaptación de las empresas a las condiciones de mercado en los distintos territorios, así como de otros factores relevantes para fomentar su competitividad.

En concreto, la distribución de dichas actividades origina la formación de una estructura territorial conocida como “centro-periferia”: el centro (que geográficamente coincide con la región noreste del continente) se caracteriza por la alta densidad de concentración de actividades productivas, lo que contrasta con los demás territorios, cuya concentración disminuye físicamente cuanto más nos alejamos del centro. La desigualdad en la distribución de las actividades productivas es relevante porque se traduce en una profunda desigualdad en la creación de riqueza (normalmente, medida con indicadores como el PIB per cápita).

Dado que entre los principios guía del Tratado de Roma (1958) se establece que uno de los objetivos del Mercado Común (ahora Unión Europea) es la mejora del bienestar de todos los ciudadanos (de la Unión), la situación de los territorios económicamente periféricos ha sido una preocupación constante para las instituciones. A lo largo del tiempo, esta preocupación se ha traducido en intervenciones concretas con una masiva financiación para la construcción de infraestructuras, así como en el fomento de las actividades empresariales y de creación de *know-how* para que estos territorios fuesen atractivos y permitiesen la creación y el establecimiento de actividades in situ para mejorar la calidad de vida de la población local.

Las intervenciones empezaron de una forma cada vez más importante (tanto en número de proyectos financiados como en capital invertido), en correspondencia con la ampliación de los territorios de la Unión Europea. En 1973, con la entrada de Irlanda en el Mercado Común, se creó el Fondo Europeo de Desarrollo con el objetivo de redistribuir los recursos desde las regiones más ricas a las más pobres. La cantidad de recursos destinados a este Fondo representaba el 3% del presupuesto total del Mercado Común en 1970, siendo actualmente un 40% del de la Unión. Este incremento se debió, principalmente, a la progresiva entrada en la Unión Europea de regiones con un nivel de renta más bajo que el promedio (de la Unión Europea), y esto dio lugar a la necesidad de dedicar cada vez más recursos para las políticas de convergencia económicas y de bienestar.

En el marco del sistema de toma de decisiones entre los miembros de la Unión Europea, la organización, la gestión y la financiación de las actividades patrocinadas por este tipo de programas necesitan una planeación rigurosa y su aprobación por todos los miembros. Esta práctica tiene ventajas y desventajas: las dificultades más relevantes se encuentran a la hora de establecer la repartición territorial de los recursos. El sistema de financiación de la Unión Europea y la redistribución de recursos es el resultado de un largo proceso de contratación. Sin embargo, no haremos referencia a este tema en el presente informe, pues merecería una mayor extensión para ser tratado con rigor.

Según el tipo de legislación vigente, los planes de intervención tienen una validez de 6 años, y el impacto de las actividades patrocinadas depende de la financiación destinada a las políticas de cohesión. A pesar de la aprobación de distintas ediciones de planes de intervención, sus líneas básicas no se han cambiado estructuralmente a lo largo del tiempo. La parte de recursos más importante de los planes (alrededor de un 70%) se destina al fomento de la actividad y al desarrollo económico de los territorios europeos cuyo nivel de PIB per cápita se sitúa por debajo del 75% del promedio de la Unión Europea. Otra fracción de los recursos se destina a la financiación de acciones que se promueven en los territorios cuyo nivel de renta se sitúa entre el 75% y el promedio de la Unión Europea. Finalmente, otro tipo de acciones se dirigen a toda la Unión Europea.

Una de las características más destacadas de estos planes es el amplio abanico de intervenciones que se financian cubriendo el mayor espectro de factores que pueden propulsar el crecimiento económico de distintas formas. El principal programa de intervención se conoce como Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Este programa financia todo tipo de actividades, desde las infraestructuras (capítulo muy importante que incluye la construcción de carreteras, redes ferroviarias o aeropuertos), la investigación y la innovación, las energías renovables, la competitividad de las empresas y los recursos humanos. Las regiones cuyo PIB per cápita se sitúa por debajo del 75% del promedio de la Unión Europea son elegibles para participar en cualquier tipo de acción financiada por este Fondo, mientras que aquellas cuya cifra está entre el 75% y el promedio de la Unión Europea tienen prioridad en las acciones encaminadas a fomentar la competitividad de las empresas. Por último, todos los territorios participan en las acciones que tengan como objetivo el desarrollo del capital humano. A las acciones apoyadas por este Fondo, se añaden las patrocinadas por el Fondo Social Europeo, que se dedica a la financiación de actividades en el marco de las acciones de convergencia económica entre regiones, así como al impulso de la competitividad empresarial (que incluye programas de fomento de la ocupación y protección del medio ambiente). Además, existe el denominado Fondo de Cohesión, cuya prioridad es ayudar a los territorios más desfavorecidos de los países periféricos de la Unión Europea para que puedan cumplir con el proceso de convergencia económica.

Asimismo, varios actores en distintos niveles participan en la presentación de proyectos de inversión, así como en su selección y financiación. Es imprescindible que estas acciones se lleven a cabo mediante una estrecha coordinación entre autoridades locales, nacionales y representantes de la Comisión Europea.

También destaca la acción de la Unión Europea por el tipo de selección de proyectos. La determinación de los proyectos elegibles para ser financiados por los programas patrocinados por la Unión Europea (así como su gestión) se realiza en el nivel local (nacional o regional). La financiación europea se materializa en condición de cofinanciación del valor de la inversión junto con recursos de financiación local u otros. Es importante subrayar que esta financiación no se concede como crédito, sino como transferencia monetaria en forma de ayuda para la realización de un proyecto.

La manera de conceder las ayudas representa un punto crucial en el impulso de las inversiones. Seguramente, una ayuda ofrece mayor libertad de acción por parte de quien realiza el proyecto, junto con la posibilidad de ser más “atrevidos” en las propuestas de inversión, pero se corre el riesgo de financiar proyectos que no siempre pueden ser rentables sin un seguimiento estructurado de la actividad. También hay más riesgo moral, y por ello es necesario controlar a los inversores.

El extenso período de concesión de estas ayudas ofrece datos suficientes para proporcionar algunas evaluaciones económicas sobre la efectividad de este tipo de programas en el marco del proceso europeo de cohesión económica y social. Según las evaluaciones realizadas por distintos economistas (Andrés Rodríguez-Pose, Ugo Fratesi y Ángel de la Fuente, entre otros), la destinación de recursos no se ha realizado de forma uniforme en todos los tipos de intervención. La mitad de la financiación se dirigió a la construcción de infraestructuras, un 25% a la promoción empresarial, un 12% a la formación del capital humano y el 8% restante al desarrollo rural. El proceso de convergencia (y de cohesión) seguramente se ha percibido en los territorios con renta más baja, acercándolo al promedio europeo sin, todavía, alcanzarlo en la mayoría de los casos. En términos de rentabilidad, las inversiones en infraestructuras son las que más aportan al proceso de crecimiento económico en el mediano y largo plazos. Por ejemplo, la inversión en infraestructuras en España contribuyó con un 0.5% anual a la tasa de crecimiento (y un 0.25% a la creación de empleo) hasta 2004. Según los análisis realizados, las inversiones en capital humano proporcionan una rentabilidad importante en el corto y mediano plazos, pero su impacto en el crecimiento resulta menor por los limitados recursos destinados a este tipo de inversiones. De hecho, los territorios que realizaron inversiones en distintos sectores de manera más equilibrada resultaron ser los que registraron mejores resultados en términos de crecimiento. En este sentido, en las evaluaciones, existe también la tendencia a considerar que la falta de resultados más marcados en temas de convergencia y cohesión territorial se debe a que los recursos destinados a la totalidad de las iniciativas han demostrado ser prácticamente insuficientes para poder financiar de manera adecuada todos los capítulos de gastos.

ACCIONES EMPRENDIDAS EN BRASIL

En Sudamérica, y en particular en Brasil, se han inspirado abiertamente en las políticas de cohesión social impulsadas por la Unión Europea como estrategia para reducir sus desigualdades regionales.

Según las estadísticas publicadas por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, para 1995, la participación de las regiones Norte y Noreste en el PIB fue del 16.2%, mientras que fue del 75.3% en el caso de las regiones Sur y Sureste; el Centro-Oeste contribuyó con un 8.4%. En 2010, los mismos indicadores registraban valores del 18.8%, 71.9% y 9.3%, respectivamente. Si comparamos las regiones Norte-Noreste con Sur-Suroeste, se detecta que hay diferencias en términos de población, pero no son tan aplastantes como las que presenta el PIB. En promedio, la parte

Norte-Noreste cuenta con el 36% de la población, mientras que esta cifra es del 60% en la zona Sur-Sureste.

Así pues, estos datos indican claramente que nos encontramos ante un caso de desigual distribución territorial de la riqueza.

Sin embargo, los indicadores nos permiten apreciar una tendencia a la reducción de dicha desigualdad a lo largo de los últimos 18 años. Un análisis más detallado nos muestra que el inicio del verdadero proceso de convergencia que acerca a las regiones del Norte con las del Sur tuvo lugar de forma sistemática entre 2000 y 2005, que se quedó estancado hasta 2008 y volvió nuevamente a activarse en los años posteriores. Los logros obtenidos seguramente deben relacionarse con los distintos planes de intervención decididos por el gobierno federal en distintos niveles.

Según lo que señala la teoría económica, la dificultad para la creación de riqueza en las áreas del Norte y Noreste se debe a una falta de presencia de las actividades económicas (industriales o comerciales). Dichas regiones se han beneficiado de un Fondo Constitucional (Fondo Noreste, Fondo Norte y Fondo Centro-Oeste) a partir de 2000, con lo cual se conceden créditos a las empresas a tasas de intereses de mercado (entre el 6% y el 10.5%, cuando el tipo de interés para préstamos concedidos por bancos del sector privado rozaba el 35% en 2000) para que promuevan la actividad empresarial con la creación de empresas y de empleo. Según las autoridades, este programa —creado a semejanza de los Fondos Estructurales de la Unión Europea entre 2000 y 2006— destinó el equivalente a 10 000 millones de euros para tal fin (cuando, en la misma época, los fondos estructurales europeos alcanzaron los 135 000 millones de euros, pero la suma invertida corresponde al 1.2% de los respectivos PIB en 2006 y en ambos casos). La evaluación de la efectividad de este programa indica que dicho sistema de crédito ayudó a la creación de empleo en estas áreas y en el período considerado, pero sin generar una subida (esperada) de los salarios. Además, entre las críticas que se le hicieron a este plan, se subraya que no se definieron los criterios de distribución de los recursos sobre la base de indicadores apropiados, y preestablecidos de forma objetiva, para contrastar de manera efectiva el nivel de desigualdad territorial existente en el momento de implementar el plan en el ámbito federal.

La acción de reducción de la desigualdad en las áreas más pobres de Brasil también se acompañó con la introducción del programa *Bolsa Familia* a finales de la década de 1990, que se intensificó a partir de 2002. Dicho programa prevé la concesión de ayudas sociales directas a las familias cuya renta se encuentre por debajo del salario mínimo. En promedio, los recursos destinados a este programa fueron del 0.5% del PIB, y más del 50% de las ayudas se destinó a familias del Norte y Noreste del país, mientras que las del Sur y Sureste recibieron alrededor del 24% de los recursos. En valores nominales, la cantidad recibida por cada individuo beneficiario del programa fue de entre 65 y 80 reales en 2007 (aproximadamente entre 37 y 45 dólares), y pasaron a entre 115 y 135 reales en 2011 (entre 69 y 81 dólares). Al mismo tiempo, la tasa de pobreza se redujo de alrededor del 23% (de la población) en 1995 al 12% en 2011 en las áreas del Sur-Sureste, y de entre el 45% y el 60% al 30% y 40% en la región Norte-Noreste.

Asimismo, y siempre teniendo como modelo los programas patrocinados por la Unión Europea, el gobierno federal brasileño puso en marcha un Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC) en 2007 para potenciar y resolver los problemas de falta de infraestructuras adecuadas que pudieran acompañar y servir al crecimiento económico del país. En concreto, los planes PAC 1 (que finalizó en 2010) y PAC 2 (entre 2011 y 2014) cuentan con una inversión del gobierno federal, los estados y los municipios, así como por empresas privadas y públicas, para financiar proyectos en las áreas de infraestructuras, programas de desarrollo social y urbano, y en el sector de la energía.

DÓNDE INTERVENIR DE MANERA MÁS EFECTIVA

Al comparar las acciones emprendidas por Brasil y por la Unión Europea, resulta evidente que, aunque de manera distinta, con estos planes se pretende fortalecer el crecimiento y reducir la desigualdad territorial. Resulta también innegable que el camino abierto por Brasil es más complicado que el que tienen por delante los países de la Unión Europea. La fuerte desigualdad interna y la polarización de la renta de la población es una realidad a la que se le debe hacer frente quizá con acciones más decisivas y prioritarias como condición fundamental para que los planes de inversión, elaborados según el modelo de los impulsados por la Unión Europea puedan despegar con la máxima rentabilidad.

De acuerdo con la experiencia europea, y como lo sugiere la teoría económica, la acciones para el crecimiento en Brasil podrían ser más efectivas si los planes de inversión se realizaran en un marco unificado, con una clara coordinación entre los distintos proyectos y con una definición de criterios de actuación establecidos según las necesidades reales de intervención en las distintas áreas del país. Asimismo, las acciones que apoyan la creación de empresas deben verse acompañadas por medidas coordinadas que ayuden a la instauración de un entorno empresarial o de un clima de negocios que facilite claramente la consolidación de las actividades productivas, no sólo en el mercado local, sino también en los mercados internacionales. La construcción de infraestructuras o la recalificación del territorio urbano no deben hacer olvidar la creación de empresas y su consolidación en el mercado. En este sentido, y siempre dentro de un marco de intervención que apueste por la competitividad, las acciones públicas podrían extenderse a otros dominios tan importantes para la competitividad internacional actual, como la formación del capital humano y la inversión en nuevas tecnologías. Financiar varias actividades paralelas ofrece una rentabilidad interesante, no sólo desde la perspectiva económica, sino también desde lo social. Las evaluaciones de los planes financiados por la Unión Europea se dirigen exactamente a esta dirección: la convergencia territorial se alcanzará únicamente con la condición de que se instauren planes de intervención estructurados de acuerdo con distintas prioridades o ejes (infraestructuras, educación y entorno empresarial) de forma coordinada, en lugar de apostar o privilegiar a una sola acción.

En segundo lugar, merece una atención particular el tipo de concesión de las ayudas. En el caso de la Unión Europea, las ayudas concedidas a las empresas para su

consolidación en los mercados se materializan en forma de cofinanciación; en Brasil, por su parte, las acciones se conceden principalmente como crédito. Esta diferencia en la forma de actuar puede tener dos efectos: por un lado, muchas veces, la falta de recursos propios o de acceso al mercado del crédito limita significativamente la posibilidad de desarrollar ideas empresariales —sobre todo, las más arriesgadas, que suelen ser, asimismo, las más innovadoras—. De ese modo, el sector público y sus acciones deberían representar una alternativa viable a las condiciones de financiación de mercado. Esta tarea no se puede traducir sólo en abaratar el crédito, sino también en la concesión de financiación de distintas formas para que los potenciales empresarios se acerquen más a las iniciativas públicas y los planes sean eficaces, principalmente, a la hora de impulsar nuevas actividades en lugar de expandir las existentes. El tiempo necesario para que acciones concretas puedan traducirse en factores de crecimiento puede ser, a veces, muy largo. En estos casos, la concesión de créditos no suele ser una manera adecuada de financiar dichas actividades, porque las condiciones de la forma de financiación crediticia normalmente requieren que las actividades sean rentables en el corto plazo. Por eso, opciones como la asociación privado-público o partenariado —así como la participación de agencias de desarrollo público (cuando el sistema de cofinanciación no sea factible)— pueden ser alternativas viables al sistema de crédito tradicional.

Finalmente, un último comentario se refiere a la forma de recaudar recursos para financiar estos planes de intervención. El caso de la Unión Europea indica cuán complejo resulta establecer un sistema de financiación que sea aceptado por todos los socios y con el cual se pueda realizar una redistribución racional de los recursos. En el caso de Brasil, y desde la perspectiva de una presencia más masiva de las formas de ayuda en las acciones territoriales, es muy probable que se produzca un problema a la hora de recaudar recursos cuando estos se conceden de formas diferentes a la del crédito. En este sentido, en la reflexión sobre el tipo de acciones y la cantidad de capital invertido que se deberá plantear en las próximas ediciones de estos programas, no puede olvidarse prestar especial atención a las distintas formas de financiación y a su sostenibilidad, para que la viabilidad de las intervenciones quede garantizada. 