

Desigualdades territoriales y estrategias de crecimiento: La experiencia de la Unión Europea y el caso de Brasil

Rosella Nicolini¹

1. Introducción

La existencia de desigualdades territoriales es una realidad que se manifiesta indistintamente tanto en países desarrollados como en vías de 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 con la intención, por un lado, de limitar las fuerzas endógenas que siguen creando las mencionadas desigualdades y, por otro, de proporcionar un desarrollo económico equilibrado en todo el territorio. La indeterminación de las causas del problema hace que no exista una respuesta o tipo de intervención único capaz de solventar dicho desequilibrio. Existen distintas experiencias que se pueden tomar como ejemplo, algunas más exitosas que otras, pero no dejan de ser experimentos. En esta contribución, se quiere poner atención especial a esta problemática y proporcionar unos elementos de reflexión sobre la experiencia de las acciones patrocinadas por la Unión Europea con el propósito de fomentar la cohesión económica y social de su territorio. Nos parece relevante ofrecer este análisis en clave comparativa con las políticas implementadas 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 poniendo 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

¹ 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 (XREPP). Este artículo es responsabilidad única de la autora.

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.

2. La Unión Europea

La estructura económica de la Unión Europea representa 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, por parte de las empresas, a las condiciones de mercado en los distintos territorios, así como 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 con el fomento de las actividades empresariales y creación de *know-how* para que estos territorios fuesen atractivos y permitiesen la creación y establecimiento de actividades *in situ* de manera que pudiese 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. En 1973, con la entrada de Irlanda en el Mercado Común, se creó el Fondo Europeo de Desarrollo (ERDF) 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 UE de regiones con un nivel de renta más bajo que el promedio (de la Unión), 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, la organización, gestión y financiación de las actividades patrocinadas por este tipo de programas necesitan un planeamiento riguroso 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 seis 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 desarrollo económico de los territorios europeos cuyo nivel de PIB per cápita se sitúa por debajo del 75 % del promedio de la Unión. 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 y, finalmente, otras acciones se implementan en toda la Unión.

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 *European Regional Development Funds*. Concretamente, este programa financia todo tipo de actividades, desde las infraestructuras (capítulo

siempre 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 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 tienen prioridad en las acciones encaminadas a fomentar la competitividad de las empresas; finalmente, todos los territorios participan en aquellas acciones que tengan como objetivo el desarrollo del capital humano. A las acciones apoyadas por este fondo, se añaden las patrocinadas por el *European Social Fund*, que se dedica a la financiación de actividades en el marco de las acciones de convergencia económica entre regiones y al impulso de la competitividad empresarial (incluyendo programas de fomento de la ocupación y protección del medio ambiente). Finalmente, existe un fondo denominado *Cohesión Fund* cuya prioridad es ayudar a los territorios más desfavorecidos de los países periféricos de la Unión para que puedan cumplir el proceso de convergencia económica.

Asimismo, varios actores en distintos niveles participan en el acto de presentación de proyectos de inversión, selección y financiación. Es imprescindible que estas acciones sean llevadas a cabo mediante una estrecha coordinación entre autoridades locales, nacionales y representantes de la Comisión Europea.

Otra destacada característica de la acción de la Unión es el tipo de selección de proyectos que se lleva a cabo. La determinación de los proyectos elegibles para ser financiados por los programas patrocinados por la Unión (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. Adicionalmente, también hay más riesgo moral y 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 (A. Rodríguez-Pose, U. Fratesi y A. 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 a medio y largo plazo. Por ejemplo, la inversión en infraestructuras en España contribuyó 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 a corto-medio plazo, pero su impacto en el crecimiento resultó menor por los limitados recursos destinados a este tipo de inversiones. De hecho, los territorios que implementaron inversiones en distintos sectores de manera más equilibrada resultaron ser los que registraron resultados más relevantes 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.

3. Las acciones implementadas en Brasil

En América del Sur y en los últimos años, Brasil se ha 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 Estadística (IBGE) para el año 1995, la participación de las regiones Norte y Noreste en la creación del Producto Interior Bruto fue del 16,2 % y del 75,3 % en el caso de las regiones Sur y Sureste; finalmente, 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 que nos encontramos claramente 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 de los mismos indica 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, quedándose estancado hasta 2008 y volviéndose nuevamente activo 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 situación de 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 (FNE para el Noreste; FNO para el Norte y FCO para el Centro-Oeste) a partir del año 2000, con lo cual se conceden créditos a las empresas a tasas de intereses de mercado (entre el 6,00 % y el 10,5 % cuando el tipo de interés para préstamos concedidos por bancos del sector privado rozaba el 35 % en el año 2000) para que promuevan la actividad empresarial con la creación de empresas y de empleo. Según las autoridades, este programa –que fue 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 hicieron a este plan, se subraya que no se definieron unos criterios de distribución de los recursos sobre la base de indicadores apropiados, y preestablecidos de forma objetiva, para contrastar de manera eficaz el existente nivel de desigualdad territorial 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 plan *Bolsa Familia* a finales de la década de 1990, que se intensificó a partir de 2002. Dicho plan 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 R\$ en 2007, pasando a 115-135 R\$ en 2011. Al mismo tiempo, la tasa de pobreza se redujo de alrededor del 23 % (de la población) en las áreas del Sur-Sureste y del 45-60 % en el Norte-Noreste en 1995 al 12 % y 30-40 %, respectivamente, en 2011.

Asimismo, y siempre teniendo como modelo los programas patrocinados por la Unión Europea, el Gobierno federal brasileño puso en marcha un Programa 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 (que se desarrolla entre 2011 y 2014) cuentan con una inversión aportada por el Gobierno federal, estados y 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.

4. Puntos de reflexión: dónde intervenir de manera más efectiva

Comparando las acciones implementadas por Brasil y por la Unión Europea, resulta evidente que, a escala y niveles distintos, con estos planes se pretende fortalecer el crecimiento y reducir la desigualdad territorial mediante la implementación de factores específicos tal y como sugiere la teoría económica. Desde una perspectiva comparativa, resulta también innegable que el camino abierto por Brasil es más complicado que el que los países de la Unión Europea tienen por delante. La situación de fuerte desigualdad interna y polarización de la renta de la población es una realidad a la que se debe hacer frente quizá con acciones más decisivas y prioritarias como condición fundamental para que los planes de inversión elaborados siguiendo el modelo de los impulsados por la Unión Europea puedan despegar con la máxima rentabilidad. En relación con lo que la experiencia europea indica, así como sugiere la teoría económica, las 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 efectivas necesidades de intervención en las distintas áreas del país. Como indica la teoría económica y la experiencia práctica, 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 solo en el mercado local, sino también en los mercados internacionales. La construcción de infraestructuras o recalificación del territorio urbano no debe 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 solo desde la perspectiva económica, sino también social. Las evaluaciones de los planes financiados por la Unión europea se dirigen exactamente en esta dirección: la convergencia territorial se alcanzará únicamente a condición de implementar planes de intervención estructurados según 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 accesibilidad 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 solo 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 a corto plazo. Por eso, opciones como el partenariado privado-público –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 dirige 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 «partners» 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.