Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Pobreza y desarrollo regional
en Europa oriental y Asia central

27 de marzo de 2007

Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica
Región de Europa y Asia central

Documento del Banco Mundial

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

BEEPS	Encuesta sobre el entorno para los negocios y desempeño empresarial
CEE	Países de Europa central y oriental
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción de Chile
DG-REGIO	Dirección General de Políticas Regionales de la Comisión Europea
BERF	Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento
ECAPOV	Base de datos sobre pobreza de ECA
UE	Unión Europea
UE10	Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa y Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Malta, Chipre
IED	Inversión Extranjera Directa
PRB	Producto Regional Bruto
IROP	Programa Operacional Regional Integrado
DEL	Desarrollo económico local
PDN	Plan de Desarrollo Nacional
NUTS	Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
PO	Programa Operacional
SEE	Países de Europa sudoriental
OPE	Organización de Planificación Estatal (Turquía)

Vicepresidente	:	Shigeo Katsu
Directora sectorial	:	Cheryl Gray
Jefe sectorial	:	Ron Myers
Jefe del equipo de tareas	:	William Dillinger

PRESENTACIÓN

Este informe, basado en un amplio estudio bibliográfico y visitas a terreno a Irlanda, España, Turquía y Polonia, fue elaborado por William Dillinger (gerente de proyectos). El análisis de los datos regionales sobre pobreza contó con la asistencia de Xubei Luo. Los primeros borradores del informe se nutrieron de los comentarios hechos por Cheryl Gray (directora sectorial, ECSPE), Pradeep Mitra (economista en jefe, ECAVP), Marsha Olive (jefa de conocimientos y aprendizaje, ECAVP), Vivian Hon (economista principal, PRMED), Lee Travers (gerente sectorial, ECSSD), Gwen Swinburn (consultora, TUDOR), Gary Fine (especialista principal de desarrollo del sector privado, ECSPS), Keith McLean (economista principal de desarrollo social, ECSSD), Yan Zhang (economista urbano, ECSSD), Mark Sundberg (economista principal, DECVP) y Lili Liu (economista principal, PRMED) y por dos revisores externos, H.W. Armstrong (Departamento de Geografía, Universidad de Sheffield) y Philippe Martin (Universidad de París, Francia). Otras personas entregaron comentarios adicionales al borrador, entre ellas Marianne Fay, Lili Liu y Gary Fine, Marsha Olive, Carlos Felipe Jaramillo (gerente sectorial, ECSPE), Lee Travers, Thomas Laursen (economista principal, ECSPE), Maria Donoso Clarke (especialista principal en desarrollo social, ECSSD), Paula Lytle (especialista principal en desarrollo social, ECSSD), Martin Lenihan (YPP) y Fernando Rojas (especialista principal en gestión del sector público, LCSPS). Este estudio contó con el respaldo de la Oficina del Economista Jefe de la Región de Europa y Asia central.

Pobreza y desarrollo regional en Europa oriental y Asia central

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Resumen ejecutivo iii
¿Cuáles son los objetivos del desarrollo regional? 1
Disparidades regionales entre los países de ECA 5
El enfoque del mercado 14
Cuándo se justifica una intervención 17
    Fallas del mercado laboral 18
    Fallas del mercado de capitales 22
    Fallas de coordinación 23
Instrumentos de políticas públicas 25
    Infraestructura a nivel macro 26
    Educación y capacitación 30
    Mejorar el entorno para los negocios 31
    Subvenciones a empresas especificas 33
Enfoques integrales 36
    ¿Puede el gobierno escoger los sectores que van a crecer? 37
Planificación y asignación de fondos para el desarrollo regional 40
    Experiencias aprendidas de los Fondos Estructurales de la UE 41
    Mejorar la evaluación de cada proyecto por separado 48
Conclusiones 49

RESUMEN EJECUTIVO

El desarrollo económico regional[1] es un tema que preocupa a las autoridades a cargo de formular políticas de muchos países de la región de Europa y Asia Central (ECA) por diversas motivaciones. En algunos casos, el desarrollo regional es visto como un medio para reducir la pobreza, ya sea en regiones rurales distantes o en zonas urbanas a las que la reestructuración industrial ha afectado negativamente. Los esfuerzos destinados a propagar el crecimiento económico también nacen del deseo de reducir el ritmo de emigración hacia ciudades contaminadas y sobrepobladas o de evitar incurrir en los costos sociales asociados a la emigración del campo a la ciudad. Otro factor es la integridad territorial, particularmente en países con vastas regiones escasamente pobladas (que podrían resultar atractivas para países vecinos) o zonas pobladas por minorías étnicas (que podrían verse tentadas a separarse). El desarrollo regional también es visto como una forma de estimular el crecimiento económico –en regiones ricas y pobres– ya que aprovecha las ventajas comparativas de las entidades locales en cuanto a identificar restricciones al crecimiento que afectan a algunos lugares y a coordinar las respuestas a nivel local.

Este documento sólo se centra en el primero de estos objetivos, a saber, aliviar las concentraciones regionales de pobreza. Hay varios motivos para haber seleccionado este enfoque. En primer lugar, a juzgar por los documentos públicos de los organismos multilaterales y de los gobiernos, la lucha contra la pobreza suele ser el objetivo principal de los esfuerzos de desarrollo regional en la región de ECA y también es el objetivo principal del Banco Mundial, la entidad que patrocina este estudio. En segundo lugar, los objetivos ambientales y sociales del desarrollo regional son difíciles de analizar desde una perspectiva económica. Si bien es cierto, algunos podrán argumentar que las ciudades son demasiado grandes, otros sostendrán que las ciudades grandes son fundamentales para el crecimiento económico y sólo se necesita mejorar su administración. En esa misma línea, los costos sociales de la emigración del campo a la ciudad son difíciles de sopesar contra los beneficios económicos de la movilidad laboral. Por último, es mejor analizar las compensaciones entre los objetivos ambientales y sociales del desarrollo regional por una parte, y los objetivos económicos por otra, a partir de casos concretos y no en un documento de estudio regional.

¿Es el crecimiento regional una estrategia eficiente para luchar contra la pobreza? Es sabido que definir el crecimiento económico como instrumento para luchar contra la pobreza tiene múltiples complicaciones. En primer lugar, el instrumento puede no dar en el blanco: si bien es cierto en ECA existen concentraciones geográficas de pobreza, también existe pobreza en regiones que, en promedio, son ricas.

En segundo lugar, es posible hacer un mal diagnóstico de las fuentes que originan el problema. Los datos disponibles señalan que la pobreza, en el mejor de los casos, se vincula sólo en parte con el lugar donde viven las personas, y que se relaciona poderosamente con quiénes son esas personas. En la región de ECA, la pobreza está estrechamente vinculada con

[1] En este documento, "desarrollo regional" se define como todo esfuerzo del sector público orientado a estimular el desarrollo económico en una zona geográfica específica de su territorio nacional.

bajos niveles de educación y perfiles etáreos de individuos que son muy jóvenes o muy viejos para participar en la fuerza laboral. En estas circunstancias, las gestiones para mejorar las oportunidades laborales en las regiones pobres pueden tener muy pocos beneficios inmediatos para aquellos habitantes que no tienen ni la edad ni las capacidades para trabajar. Por el contrario, los esfuerzos para reducir la pobreza deberían concentrase en entregar apoyo en ingresos a los hogares con miembros dependientes que no pueden trabajar y en mejorar las oportunidades educacionales para los jóvenes y la capacitación entre quienes participan en el mercado laboral.

En tercer lugar, limitarse sólo al desarrollo económico regional para abordar las concentraciones regionales de pobreza ignora la posible función que podría cumplir la migración. En regiones con pocas perspectivas económicas, es probable que para abordar la pobreza de los individuos sea más efectivo que éstos se muden a la ciudad en lugar de atraer capital a la zona. Los niveles de migración interregional en los países de ECA son bajos en comparación con los estándares internacionales, pero los gobiernos pueden reducir los obstáculos que impiden este movimiento a través de varias medidas. La liberalización del mercado laboral puede aumentar las oportunidades de empleo en regiones con potencial de convertirse en destinos y reformas a las prestaciones sociales pueden reducir los desincentivos para cambiarse. Por otra parte, reformas al mercado habitacional podrían reducir el costo de las viviendas en las regiones de destino, mientras que la adjudicación de tierras rurales le podría dar a los posibles emigrantes una base de capital que les permita financiar los costos de la reubicación. Por último, invertir en capital humano —en educación y en capacitación de aptitudes— puede aumentar la posibilidad de que los habitantes de las regiones pobres accedan a empleos mejor pagados una vez que emigren.

No obstante, hay argumentos válidos para prolongar el trato especial a las regiones con altas concentraciones de pobreza. Es poco probable que la migración hacia las ciudades elimine por sí sola los focos de pobreza dentro de un lapso de tiempo razonable. También es posible que los mercados de las regiones pobres hayan pasado por alto ciertas oportunidades de desarrollo. Los mercados de capital de los países de ECA están subdesarrollados, de modo que es poco probable que atraigan inversiones de alto riesgo por iniciativa propia. Tampoco se puede esperar que los inversionistas nacionales o extranjeros afronten las malas condiciones regionales en términos de infraestructura y capital humano. En consecuencia, los esfuerzos destinados a utilizar el desarrollo económico regional como instrumento para luchar contra la pobreza pueden, bajo algunas circunstancias, contribuir al crecimiento de toda la economía.

Formas de intervención. Sin embargo, las posibles intervenciones deben evaluarse cuidadosamente en términos de su efectividad. La bibliografía sobre geografía económica sostiene, en forma bastante convincente, que en las economías de mercado hay razones de peso que justifican la ubicación de la actividad económica . Los investigadores debaten sobre la naturaleza de las ventajas comparativas iniciales y la relativa importancia de las economías de concentración a nivel de planta, industria y ciudad, pero muy pocos cuestionan la visión de que son los imperativos económicos los que hacen que la actividad económica se concentre en algunas regiones y no en otras. De ello se desprende que es probable que los esfuerzos gubernamentales por alterar la ubicación de la actividad económica no surtan efecto o sean

extremadamente costosos, tanto en términos del presupuesto gubernamental como de la eficacia de la economía en su conjunto.

La bibliografía también sugiere que algunos de los instrumentos tradicionales utilizados para estimular el crecimiento económico regional no son particularmente efectivos. Un ejemplo específico son las inversiones en carreteras, que pueden convertirse en armas de doble filo ya que por una parte abren nuevos mercados para las exportaciones de una región pero exponen a las industrias instaladas ahí a la competencia de productores externos más eficientes. Por su parte, las inversiones en energía y telecomunicaciones son efectivas sólo si abordan limitaciones graves; la educación ayuda, pero sólo si entrega capacidades pertinentes para el mercado. Por último, los incentivos a la inversión que apuntan específicamente a las empresas también tienen resultados variados. Las pruebas indican que tales incentivos pueden influir sobre la decisión de ubicación del inversionista siempre y cuando sean lo suficientemente atractivos, pero que no garantizan que las inversiones resultantes tengan efectos multiplicadores más amplios en la economía regional o que sigan generándose una vez que el incentivo llegue a su fin.

Los enfoques integrales y hechos a la medida parecen ser una alternativa prometedora. En principio, éstos se basan en el diagnóstico detallado de los factores específicos que impiden el crecimiento de una región en particular, también definen sectores y medidas clave que debe abordar la gama completa de actores involucrados, tanto en el sector público como privado, para superar dichas restricciones. Pero no está claro que la puesta en práctica de estrategias integrales sea verdaderamente factible. Los esfuerzos realizados por los gobiernos en cuanto a seleccionar “sectores de crecimiento” definitivamente tienen resultados variados. Por una parte, puede ser difícil lograr consenso entre los actores involucrados y tampoco está claro que los países estén organizados para poner en marcha estrategias regionales. En este sentido, muchas de las determinantes del crecimiento regional están más allá del alcance de las instituciones locales y por ejemplo, en los países de ECA, el gasto público está controlado por ministerios sectoriales nacionales cerrados que tienden a centrarse exclusivamente en su área de trabajo. Si bien es cierto que los gobiernos municipales parecen estar en una buena posición para asumir una visión del crecimiento que abarque a todos los sectores, tienen poca influencia en los principales determinantes del crecimiento y son demasiado pequeños, en términos geográficos, para lograr una perspectiva regional. Los esfuerzos destinados a crear nuevas entidades a nivel regional corren el riesgo de crear “huérfanos políticos”, es decir, instancias ignoradas tanto por los ministerios sectoriales nacionales como por los gobiernos locales cuyos esfuerzos, se suponen, éstas deberían coordinar.

Conclusión. Por lo tanto, los gobiernos deberían ser cautos a la hora de utilizar el desarrollo regional como instrumento de lucha contra la pobreza. Centrarse en unidades de análisis definidas geográficamente puede ser un mecanismo útil para identificar cuáles son los obstáculos al crecimiento que enfrentan los lugares específicos. En ciertas circunstancias, puede ser un medio útil para focalizarse en la pobreza motivada específicamente por la ubicación, pero las políticas que apuntan a estimular el crecimiento en las regiones pobres deben ser complementadas con medidas más directas que combatan la pobreza, inclusive una mejor focalización de transferencias hacia hogares de ingreso bajo e inversiones en educación y la formación de aptitudes. Además, se deben reducir los obstáculos a la emigración de la

mano de obra hacia las ciudades y también deben considerarse los factores que obstaculizan la llegada de capitales, inclusive reformas a nivel nacional en el sector financiero, en la fiscalización de las empresas y en las organizaciones responsables de la prestación oportuna de servicios de infraestructura y sociales.

Este informe es el primero de una serie de documentos sobre temas regionales para los países de ECA. Los documentos posteriores ahondarán más en los esfuerzos de desarrollo económico local y en los aspectos sociales, culturales y ambientales del desarrollo regional.

POBREZA Y DESARROLLO REGIONAL ES EUROPA ORIENTAL Y ASIA CENTRAL

1. El desarrollo económico regional[2] es hoy una gran inquietud para las autoridades de la mayoría de los países de Europa y Asia central (ECA). En algunos casos, esta inquietud busca solucionar problemas en zonas rurales, donde la pobreza está presente desde hace mucho tiempo. En otros, se busca solucionar los problemas de la reestructuración industrial, que ha afectado a muchas ciudades de manera adversa. Los gobiernos suelen responden a estas inquietudes y se esfuerzan por estimular el crecimiento económico en dichos lugares. Centrar la atención en unidades de análisis definidas geográficamente es un método útil para identificar las limitaciones que afectan al crecimiento en ciertos lugares en particular. En algunas circunstancias, también puede ser provechoso para identificar situaciones donde la pobreza tiene como causa características específicas de un lugar. Por lo tanto, es beneficioso aprender de experiencias positivas de desarrollo regional. Sin embargo, muchos de dichos esfuerzos han requerido de costosos programas de inversión en infraestructura y en la entrega de subvenciones a la empresa privada. Algunos no son efectivos, mientras que otros perjudican directamente a la economía nacional. Por ello, los gobiernos deben comprender el impacto de tales programas con el fin de ofrecer alternativas menos costosas que les permitan lograr sus objetivos.

¿CUÁLES SON LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO REGIONAL?

2. Los gobiernos persiguen una amplia gama de objetivos cuando hablan de desarrollo regional. A juzgar por los documentos públicos de organismos multilaterales y gobiernos de la región de ECA, uno de los principales objetivos del desarrollo regional en dicha región es luchar contra la pobreza. En la Unión Europea (UE), dicho objetivo se expresa en términos de "convergencia". En otros lugares se expresa a través de regiones retrasadas o ciudades donde se desarrollo una sola actividad industrial. El objetivo es luchar contra la pobreza in situ por medio de reactivar las economías de ciertas zonas geográficas específicas.

3. Son conocidos los diversos obstáculos que surgen a la hora de definir el crecimiento económico regional como un objetivo de las políticas públicas. Como estrategia contra la pobreza, pueden errar el blanco. Si bien existe concentración geográfica de la pobreza en toda la región de ECA, también hay personas pobres que viven en regiones que son, en promedio, acomodadas. En la región más pobre de Polonia, por ejemplo, habita sólo el 3% de la población pobre del país, es decir, menos de una tercera parte de los pobres que viven en la región más acaudalada de Polonia[3]. Sólo 17% de la población pobre de Turquía vive en la región más pobre (Anatolia oriental); cifra no muy superior al número de pobres que residen en la región más acaudalada, Marmara. De modo que concentrar los esfuerzos de lucha contra

[2] "Desarrollo regional" se define como todo esfuerzo del sector público para estimular el desarrollo económico en una zona específica del territorio nacional.

[3] Según la medición más completa de pobreza (WB2) en el informe *Growth, Employment and Living Standards in Poland*, Banco Mundial (2004).

la pobreza en las regiones más pobres, sería dejar de lado a una gran proporción de la población objetivo.

4. Los esfuerzos dirigidos a la concentración regional de la pobreza también pueden arrojar un diagnóstico erróneo de las causas del problema. Los datos disponibles sugieren que en, el mejor de los casos, la pobreza se relaciona sólo en parte con el lugar donde reside la gente. Más bien, está estrechamente relacionada con *quiénes* son esas personas. Si bien se puede afirmar que la concentración regional de la pobreza refleja las desventajas de ciertas regiones (aislamiento, falta de infraestructura, demanda local limitada) también es posible sostener que la pobreza regional refleja las características de las personas que viven en dicha región: por ejemplo, bajo nivel de educación o perfiles etéreos demasiado jóvenes o envejecidos como para unirse a la fuerza laboral. En estas circunstancias, los esfuerzos destinados a llevar a las regiones pobres empleos mejor pagados benefician poco a la población residente. Si son las características de las personas y no las del lugar geográfico la explicación absoluta para la concentración regional de la pobreza, los esfuerzos para reducirla deberían centrarse en mejorar el nivel educacional de la fuerza laboral y ofrecer asistencia en materia de ingresos a los hogares con gran número de miembros desempleados, en lugar de atraer nuevas fuentes de empleos mejor pagados para los cuales la población local carece de capacidades.

5. Un tercer obstáculo se opone a depender plenamente del desarrollo económico regional para solucionar el problema de la concentración regional de la pobreza: éste ignora el papel de las migraciones. En regiones donde las perspectivas económicas son escasas, la emigración del trabajo, y no la llegada de flujos de capital, es un medio más efectivo para reducir la pobreza de los individuos de dicha región. Por lo tanto, una política regional que contemple la despoblación de regiones retrasadas coincide plenamente con el objetivo de luchar contra la pobreza.

Otros objetivos del desarrollo regional

6. La lucha contra la pobreza no es el único objetivo del desarrollo regional ya que éste también sirve como un medio para propiciar el crecimiento económico local o nacional. Existen varias formas de desarrollo regional orientado al crecimiento económico. Una de ellas tiene como propósito desentrañar el potencial de regiones ricas en recursos. Algunos ejemplos de esta forma de desarrollo regional son los proyectos de obras públicas de gran envergadura, como la Carretera Transamazónica en Brasil, la Autoridad del Valle del Tennessee en Estados Unidos y el Proyecto de riego de Anatolia sudoriental (GAP, por sus siglas en turco) en el sudeste de Turquía. Una motivación equivalente tuvo la iniciativa para crear un símil francés de Silicon Valley en Sophia Antipolis. El objetivo de crecimiento tiene su equivalente a menor escala en los esfuerzos de los gobiernos locales para fomentar el crecimiento de las economías locales a fin de ofrecer oportunidades de empleo a sus ciudades y fortalecer la base imponible local. Tal como lo define el sitio web del Banco sobre desarrollo económico local, “el propósito del desarrollo económico local es fortalecer la capacidad económica de una zona a fin de mejorar su futuro económico y la calidad de vida de todos. Es un proceso en el cual actores del sector público, empresarial y no gubernamental trabajan en conjunto para crear

mejores condiciones que impulsen el crecimiento económico y la generación de empleo"[4]. Estas motivaciones son pertinentes por igual para todas las regiones, sean ricas o pobres.

7. También están las motivaciones sociopolíticas. Los esfuerzos destinados a promover el crecimiento de las regiones retrasadas suelen responder al temor de que se generen migraciones masivas de desempleados hacia ciudades sobrepobladas. La integridad territorial es otro factor, especialmente en países donde hay regiones de baja densidad poblacional (que pueden llamar la atención de países vecinos) o zonas donde residen minorías étnicas (que impliquen amenazas separatistas). Los críticos a los esfuerzos de desarrollo regional de la Unión Europea afirman que su objetivo no es luchar contra la pobreza sino la necesidad de inducir a España, Portugal y Grecia (y ahora a los nuevos países candidatos) a realizar los ajustes económicos necesarios para incorporarse a la UE, lo que, a su vez, perseguiría expandir el mercado de la UE (en beneficio de todos los miembros) y evitar conflictos en el continente. Más recientemente, el interés en el desarrollo regional también ha despertado consideraciones financieras. Los países miembros de la Unión Europea y los candidatos a la adhesión han recurrido al desarrollo regional a fin de acceder a los Fondos Estructurales de la UE.

Recuadro 1: Objetivos de la política regional europea

Las políticas regionales que se aplican en la Unión Europea se enfocan tanto en el crecimiento como en la lucha contra la pobreza y se adaptan a una gran variedad de circunstancias. Como lo estipulan los documentos de la Dirección de Políticas Regionales, 'la Unión busca usar las políticas (regionales) para: ayudar a las regiones rezagadas a ponerse al día, reestructurar regiones industriales en decadencia, diversificar la economía de las zonas rurales con sectores agrícolas decaídos, y reactivar vecindarios urbanos en deterioro. En consonancia con la renovada estrategia para Lisboa, los programas financiados conjuntamente a través de (fondos regionales) dirigen los recursos hacia las siguientes tres prioridades: mejorar el atractivo de los estados, regiones y ciudades miembro por medio del mejoramiento de los accesos, el aseguramiento de servicios de calidad y nivel adecuado y la conservación de su potencial ambiental; la promoción de la innovación, la iniciativa empresarial y el crecimiento de la economía del conocimiento a través de capacidades de investigación e innovación, entre ellas nuevas tecnologías de información y comunicaciones; y la generación de más y mejores empleos con la atracción de más personas a la actividad empresarial-laboral, el mejoramiento de la capacidad de las empresas y de los trabajadores de adaptarse y el aumento de la inversión en capital humano[5].

8. No obstante, no todos estos objetivos son compatibles entre sí. Por ejemplo, un reciente informe de alto nivel que examina las políticas de la UE[6] afirma que los esfuerzos destinados a estimular el crecimiento en regiones retrasadas pueden perjudicar el crecimiento económico nacional. "Las políticas orientadas a mantener lo que se conoce en términos sociales como un nivel adecuado de cohesión podrían reducir la eficiencia y los beneficios del crecimiento que resultan de la liberalización del mercado y la integración. Las políticas que la UE ha puesto en marcha interfieren con la especialización de las regiones como resultado de

[4] Sitio web del Banco Mundial: http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTURBANDEVELOPMENT/EXTLED.

[5] Comisión Europea: Sitio web de la Dirección de Política Regional: http://ec.europa.eu/regional_policy/intro/working1_en.htm and *Community Strategic Guidelines on Cohesion 2007-2013.*

[6] Andre Sapir (Presidente), *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver: Report of an Independent High-Level Study Groups established on the initiative of the President of the European Commission* (2003).

la integración económica. Este efecto es bastante deliberado, ya que tales políticas tenían como objetivo inicial evitar la aglomeración"[7].

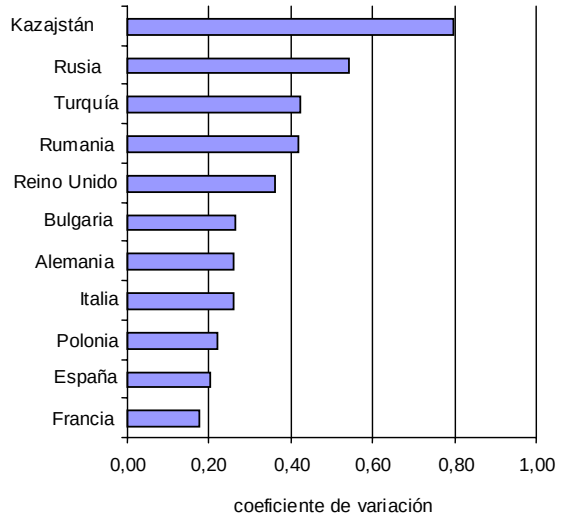
9. Este documento aborda exclusivamente una de las motivaciones detrás del desarrollo regional: el alivio de la concentración regional de la pobreza. Con ese fin, se contestarán tres preguntas: 1) ¿Hay concentración geográfica de la pobreza en la región de ECA? 2) En la medida que así sea, ¿deberían los gobiernos de la región abordar la pobreza *in situ* o estimular la emigración? 3) En la medida que los gobiernos de la región aborden la pobreza *in situ*, ¿cuáles son los medios más efectivos y menos costosos para lograrlo?

[7]Andre Sapir, *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver* (2003).

10. La presencia de bolsones regionales de pobreza en Europa y Asia central depende de cómo se definan los términos bolsón y pobreza. El Gráfico 1 sugiere que la disparidad económica entre los países más grandes de Europa oriental es bastante similar a la de sus pares en Europa occidental; mientras que la disparidad aumenta considerablemente en Turquía, Rusia y Kazajstán. No obstante, estos resultados varían según la definición de las unidades geográficas y el indicador que se use para medir la pobreza.

11. ***Definir región geográfica.*** Los descriptores regionales varían según la escala geográfica. En general, la variación es mayor cuando las unidades geográficas se definen a escala menor. Según el nivel NUTS2, la región más acaudalada de Francia es dos veces más rica (en términos de PRB per cápita) que la más pobre[8]. No obstante, según el nivel NUTS1, la discrepancia disminuye a 1,2:1. En Bulgaria, la definición del nivel NUTS3 produce una discrepancia de 3:1. Por el contrario, según el nivel NUTS2, la discrepancia disminuye a 1,8:1. En Rusia, la más rica de las siete regiones administrativas tiene un PRB per cápita 2,3 veces superior a aquél de la región más pobre. Esta discrepancia es 10 veces superior entre la más rica y la más pobre de las 88 unidades individuales de la federación.

Gráfico 1
Disparidad económica en algunos países de ECA



12. Para los propósitos de este análisis, la definición ideal de una región sería una zona que cubra a todos los viajeros cotidianos por razones de trabajo y las rutas de transporte que utilizan (*commutershed)*. Quienes apoyan la igualdad económica regional afirman que las personas no deberían tener que migrar para encontrar empleos bien pagados: el trabajo debería llegar a las personas y no las personas viajar para encontrarlo. Por lo tanto, se puede definir el término región como la zona geográfica que permite a todos sus habitantes acceder a oportunidades laborales en la misma región sin tener que cambiar su lugar de residencia. (En el ReinoUnido, se ha planteado que un viaje de 45 minutos manejando al lugar de trabajo es una buena definición)[9]. No obstante, las bases de datos utilizadas en este estudio no contemplan dicha organización territorial[10], de modo que para realizar este análisis se organizaron los

[8] NUTS es la sigla en inglés del Sistema de Nomenclatura Europea de Unidades Territoriales Estadísticas.

[9] Rice, P.G., A J. Venables, y E. Pattachine, *"Spatial Determinants of Productivity, Analysis for the UK Regions'*; *Regional Science and Urban Economics"*, (2006).

[10] Este análisis se basa en seis de los siete países más grandes de la región de Europa y Asia central (en territorio), que cuentan tanto con datos sobre pobreza y economía regional: Bulgaria, Kazajstán, Polonia,

datos regionales disponibles según la nomenclatura europea de unidades territoriales estadísticas (sistema NUTS, por sus siglas en inglés), en los países donde esta clasificación está disponible. El sistema NUTS define las regiones según su población. Las regiones de nivel NUTS1 tienen entre tres millones y siete millones de habitantes; las regiones NUTS2, entre 800.000 y tres millones y las regiones NUTS3, entre 150.000 y 800.000. (Debido a la naturaleza de los datos, la mayor parte de este estudio se realizó en regiones NUTS2, si bien éstas pueden ser más grandes en tamaño (recorrerlas tomaría mucho más de 45 minutos en vehículo) en zonas con baja densidad demográfica). Los datos provenientes de Rusia están organizados según las siete regiones administrativas del país y el análisis aborda en detalle las unidades individuales de la federación, es decir las 88 repúblicas autónomas, provincias [oblasts], condados y otras jurisdicciones que componen la federación). A fin de eliminar casos atípicos, se excluyeron nueve entidades cuya población era menor a 75.000 habitantes y(o) aquella cuyo PRB provenía de una alta disponibilidad de recursos. Las regiones de Kazajstán se definen según las actuales subdivisiones políticas (14 *oblasts* más las ciudades de Astana y Almaty). En Tayikistán, las regiones se definen según las subdivisiones políticas del país: tres *oblasts*, la capital, Dusambé, y los *rayons* pertenecientes a la Región Subordinada a la República (en conjunto) que rodean la capital.

13. *Definir pobreza* El grado de disparidad regional también depende de cómo se define el término pobreza. El indicador más frecuente de pobreza regional es un indicador económico: el producto regional bruto (PRB) per cápita. Según este concepto, existen focos de pobreza, o al menos gran disparidad económica, en los países de la región de ECA. Tal como muestra el Gráfico 1, el coeficiente de variación en el ingreso regional per cápita va desde 0,22 en Polonia a 0,80 en Kazajstán. En general, esta variación es más alta en los países de ECA que en Europa occidental. Si bien los coeficientes de variación del producto regional bruto per cápita en Polonia y Bulgaria es bastante similar a la de los países de Europa occidental, es mucho mayor en Rumania y Turquía y muchísimo mayor en Rusia y Kazajstán, incluso si se considera el impacto de la extracción de petróleo y gas en el PRB de algunas jurisdicciones de los Urales y Siberia.

14. En términos geográficos, son las grandes ciudades, las capitales en particular, las cuales gozan de un nivel de PRB per cápita más alto. Mazowieckie, la región donde se encuentra Varsovia, es la región más rica de Polonia. La región sudoccidental de Bulgaria (donde está la capital, Sofia), es la más rica del país y bucarest es la región más rica de Rumania; Marmara, (donde está Estambul) es la más acaudalada de Turquía. En Rusia, el gran Moscú es la región más rica, excluyendo a las regiones de baja densidad demográfica donde se extrae oro y petróleo. (San Petersburgo está en segundo lugar un poco más distante). En Kazajstán, la capital comercial (Almaty) y la capital política (Astana) son las jurisdicciones más acaudaladas, excluyendo a las provincias ricas en petróleo, Atyrau y Mangystau.

Rumania, Rusia, y Turquía. También están disponibles los datos regionalizados de PRB y pobreza de países con territorios más pequeños, como Hungría, Letonia y Lituania, pero éstos no fueron analizados. Tayikistán también aporta información limitada, con datos sobre pobreza regional pero sin datos sobre PRB. Polonia aporta los datos más detallados, gracias a los recientes informes sobre desarrollo regional emprendidos por el BIRF, *Poland Directions in Regional Policy* (2004) y BIRF, *Growth, Employment and Living Standards in Poland*, (2004).

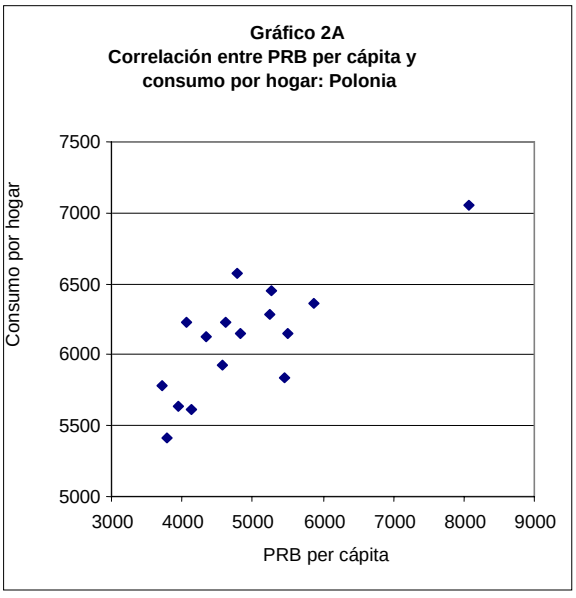
15. Por otro lado, el retraso económico no tiene correlaciones geográficas simples, aparte de la falta de ciudades capitales. En Europa oriental y Turquía, el retraso económico tiende a estar asociado con la cercanía a un vecino pobre (oriental). Las regiones más pobres de Polonia son fronterizas al Este y al Norte con Belarús, Ucrania y Rusia (Kaliningrad) y las regiones más pobres de Rumania son fronterizas al Este con Moldova. Las regiones más pobres de Turquía están en la frontera del país con Siria, Irán y Armenia, mientras que en Rusia, el retraso económico está claramente asociado con las regiones del Sur. De las ocho regiones más pobres de Rusia, seis están en el Cáucaso. De igual manera, la región más pobre de Kazajstán es fronteriza con Kirguistán.

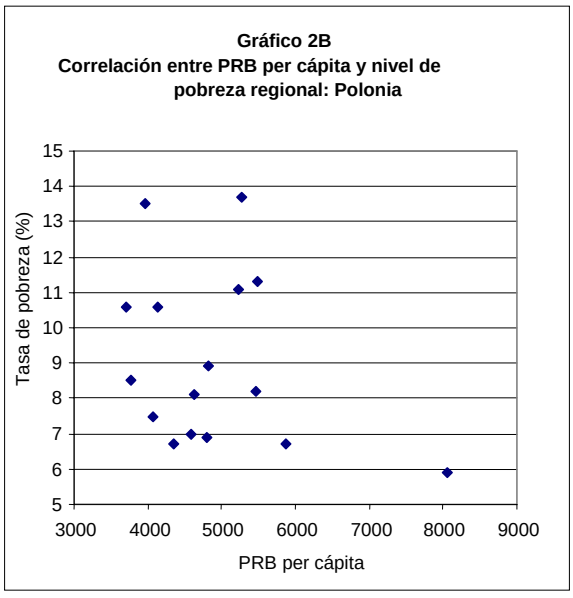
16. No obstante, el PRB per cápita no indica de manera precisa el bienestar de los individuos. El Cuadro 1 muestra la correlación del PRB per cápita y tres indicadores comunes de bienestar: consumo, pobreza moderada y pobreza grave. Como se ve, la correlación varía considerablemente entre países. En Bulgaria, Rumania y Turquía, hay una fuerte relación entre la variación regional del PRB per cápita y la variación regional del consumo y el nivel de pobreza de los hogares. Los coeficientes de correlación de los tres indicadores varían entre 69 y 96. Pero la relación es mucho más débil en Polonia. Si bien las variaciones en el PRB per cápita se correlacionan con las variaciones en el consumo de los hogares (Gráfico 2 A) la relación entre el PRB y el nivel de pobreza es relativamente débil (Gráfico 2 B). La relación es también débil en Rusia y Kazajstán.

Cuadro 1: Correlación entre el PRB per cápita y los indicadores de pobreza

País	Consumo del hogar	Pobreza moderada	Pobreza extrema
Polonia	+0,78	-0,37	-0,30
Bulgaria	+0,79	-0,77	-0,69
Rumania	+0,96	-0,88	-0,92
Turquía	+0,93	-0,81	-0,91
Rusia	+0,59	-0,40	-0,46
Kazajstán	+0,33	-0,47	-0,33

*El gasto familiar fue ajustado para corregir variaciones regionales en el costo de la vida. Los datos de Polonia provienen del informe sobre condiciones de vida e incluye viviendas y bienes de consumo duraderos.





17. Tal como muestra el Recuadro 2, muchas explicaciones sustentan tales discrepancias. Una de ellas es la transferencia de las ganancias provenientes de la extracción de recursos a

sus propietarios fuera de la región, que debilita la correlación entre el PRB y el consumo de las familias de Rusia y Kazajstán. La variación regional en términos de precios también es un factor importante en Rusia. (La correlación entre el PRB per cápita y el consumo familiar aumenta a 0,79 si no se corrige la variación regional de precios).

18. Si el objetivo del desarrollo regional es reducir la disparidad regional en términos de condiciones de vida, entonces sería más adecuado utilizar un indicador basado en mediciones que determinen el consumo por hogar. Estas mediciones muestran panoramas que difieren considerablemente. Como muestra el Cuadro 2, la variación regional del consumo familiar per cápita es mucho menor que la variación del PRB per cápita. Los coeficientes de variación en el consumo per cápita van desde 0,07 en Polonia a 0,25 en Turquía. En los países de Europa oriental que participaron en este informe la variación en el promedio de consumo familiar per cápita es mínima: el coeficiente de variación oscila entre 0,07 y 0,10. Incluso en Rusia, Turquía y los países de Asia central, la disparidad regional en términos de consumo es bastante modesta, y el coeficiente de variación del consumo familiar no supera 0,25 en este grupo de países.

Recuadro 2: Porqué el PRB per cápita no sirve como indicador de la pobreza

El PRB per cápita no sirve como indicador de la pobreza debido a varios motivos. Por definición, si el PRB se calcula a partir del producto, debería ser idéntico al PRB calculado a partir del ingreso, lo cual podría indicar que ambos deberían estar correlacionados –que el ingreso generado por las unidades productivas regionales se viera reflejado en el ingreso de los hogares de la región. Sin embargo, esta relación existe sólo en la proporción del PRB que constituye la rentabilidad del trabajo: el salario que reciben los empleados y el ingreso de los trabajadores por cuenta propia. No obstante, el PRB también incluye el superávit operacional bruto de las empresas y aunque éste puede ser distribuido a modo de dividendos en acciones o pagos de intereses (o quedar como utilidades no distribuidas), no necesariamente se acumula en beneficio de los hogares de la región. De hecho, si la empresa es de propiedad de inversionistas extranjeros o cuenta con financiamiento externo puede que estos montos ni siquiera favorezcan a los hogares del país. Ahora bien, el PRB también incluye impuestos, los cuales en los países de ECA constituyen una proporción considerable del superávit operacional bruto generado por las unidades productivas, y como quienes recaudan y gastan la mayoría de los impuestos son los gobiernos centrales, es poco probable que estos tributos contribuyan directamente al ingreso de los hogares de una región.

Por otra parte, el ingreso familiar incluye no sólo la rentabilidad del trabajo sino otros ingresos por concepto de transferencias, por ejemplo, ingresos a partir de remesas y beneficios de protección social como pensiones, asistencia social y seguros de desempleo. (Como se menciona más arriba, los impuestos que financian estas transferencias se reflejan en el PRB de la región en la que se generan, no en la región hacia la cual se destinan los pagos). Si la rentabilidad del capital y de los impuestos se genera en forma desproporcionada en una región rica y las remesas y los pagos de protección social se destinan desproporcionadamente a una región pobre, ello trae consigo discrepancias considerables entre los patrones regionales de desarrollo económico y los patrones regionales de pobreza o ingreso familiar.

Las variaciones regionales en cuanto a precios también pueden debilitar la correlación. Las variaciones regionales en el costo de la vida no se ven reflejadas en los cálculos de PRB sino en las series de datos utilizados en este informe para medir el gasto familiar y las tasas de pobreza. Lo mismo podría ocurrir con las variaciones regionales en cuanto a tasas de desempleo, tasas de participación en la fuerza laboral e índices de dependencia. En cualquier nivel dado de producto regional bruto per cápita, una alta tasa de desempleo, una baja tasa de participación en la fuerza laboral o un alto índice de dependencia harán aumentar los niveles de pobreza.

En teoría, el desplazamiento diario hacia el lugar de trabajo también podría distorsionar la relación entre el PRB per cápita y la pobreza. Cuando se calcula el PRB, la producción se registra en el lugar de trabajo. Por otra parte, las estadísticas sobre pobreza se calculan a partir del lugar de residencia. Por lo tanto, aquellas regiones con alto flujo entrante de trabajadores viajeros pueden tener un alto PRB, pero

niveles relativamente bajos de ingreso familiar per cápita. Sin embargo, es poco probable que este factor influya demasiado en las series de datos utilizadas en este informe. Tal como se indica más abajo, la escala de las regiones utilizadas en este estudio es bastante grande y presumiblemente abarcan tanto el lugar de trabajo como el de residencia de la mayoría de quienes se desplazan diariamente por motivos laborales.

19. También la variación es leve en términos de pobreza moderada. Los coeficientes de variación oscilan entre un mínimo de 0,04 en Tayikistán (toda la población es pobre) a un máximo de 0,26 en Kazajstán. No obstante, el nivel de pobreza extrema muestra considerable variación entre las regiones, cuyos coeficientes varían entre 0,22 en Tayikistán y 0,58 en Kazajstán. En Polonia, 14% de la población de la región oriental de Warminsko Mazurskie vive en condiciones de pobreza extrema, en contraste con sólo 6% de los que viven en la región a la que pertenece Varsovia. En la región nororiental de Rumania, 18% de la población se califica como pobre, a diferencia de sólo 4% de los que viven en Bucarest. En Bulgaria, 7% de la población de la región centro sur, donde está Sofia, vive en condiciones de pobreza extrema, en contraste con sólo 2% de los que viven en Sofia. . La tasa de pobreza de Dagestán, en el sur de Rusia, es de 25%, en contraste con el 0% de la población de San Petersburgo. La provincia del sur de Kazajstán tiene 39% de pobreza, en comparación con sólo 2% en Astana.

Cuadro 2: Variación de los indicadores de pobreza regional

	Coeficiente de variación				Porcentaje de la población en pobreza extrema en:	
	PRB per cápita	Consumo familiar	Pobreza moderada	Pobreza extrema	La región más acaudalada	La región más pobre
Polonia	0,22	0,07	0,19	0,27	1	5
Bulgaria	0,26	0,07	0,14	0,33	2	7
Rumania	0,42	0,10	0,15	0,37	4	18
Rusia	0,58	0,18	0,16	0,39	0	25
Turquía	0,38	0,25	0,24	0,55	8	39
Kazajstán	0,80	0,24	0,26	0,58	2	38
Tayikistán	ND	0,22	0,04	0,22	53	88

20. En resumen, lo anterior arroja dos conclusiones. La primera de ellas es que en la mayor parte de la población de los países que participaron en el estudio, las variaciones regionales en las condiciones de vida son muy inferiores a las variaciones regionales en términos del producto regional bruto per cápita. Aparentemente, los factores que describe el Recuadro 2 influyen en esta situación: la “exportación” de las utilidades desde regiones ricas en recursos, el pago de asistencia social a los hogares de regiones pobres, variaciones regionales en el costo de vida, etc. Pero el análisis también muestra que estos países tienen regiones donde hay concentraciones inusuales de personas en condiciones de pobreza extrema. En este sentido, sí existen bolsones de pobreza.

Recuadro 3: Cómo medir la pobreza

En este estudio, la pobreza se define a partir del consumo y usando las definiciones y estadísticas compiladas para el estudio sobre la pobreza en la región de ECA[11], publicado recientemente. La tasa de pobreza (recuento de la pobreza) se mide como el porcentaje de la población que vive en hogares con un consumo familiar per cápita inferior al umbral especificado; en el caso de la pobreza moderada, este umbral es de PPA$4,30, y de PPA$2,15 para la pobreza grave.

Estos datos adolecen de una serie de importantes restricciones. En primer lugar, a falta de datos confiables sobre el ingreso, se basan en el consumo. Por lo tanto, el cálculo no incluye la parte del ingreso que se destina a ahorro o al envío de transferencias a personas que viven fuera del hogar. A su vez, la cifra del consumo refleja sólo un subconjunto de artículos de consumo y excluye tres elementos en particular: vivienda (salvo gastos en servicios públicos), bienes de consumo duraderos y atención de salud. Como resultado de ello, en el indicador de pobreza predomina el gasto familiar en alimentos. En Bulgaria, Rumania y Rusia, los alimentos (junto con el alcohol y el tabaco) corresponden más o menos al 55% del gasto familiar medido, mientras que en Turquía y Polonia, la cifra es de alrededor de 40%[12]. Si bien excluir la vivienda, los bienes de consumo duraderos y la atención de salud puede no distorsionar las tasas de pobreza de los países muy pobres, sí podría hacerlo en los países de ingreso mediano, donde la capacidad de adquirir alimentos no es la característica que diferencia a los pobres del resto de la población.

Las tasas de pobreza también parecen ser sensibles a la composición familiar. Por ejemplo, la base de datos de ECAPOV no toma en consideración la composición del hogar. Independientemente del nivel de gasto familiar total, un hogar de cuatro miembros es dos veces más pobre que un hogar compuesto por dos personas, lo cual puede exagerar el impacto del tamaño del hogar en las condiciones de vida. Por ejemplo, los indicadores de pobreza utilizados en el reciente estudio del Banco sobre Polonia[13] reflejan las reglas del sistema de asistencia social polaco, donde se asume que el costo marginal de mantener un hogar disminuye a medida que aumenta su tamaño. Ello (junto con las diferencia en los factores de conversión de la PPA) podría explicar por qué la tasa de pobreza promedio de Polonia según la definición de ECAPOV es tres veces mayor a la tasa informada en el reciente estudio sobre Polonia, incluso con umbrales similares (PPA$4,30 per cápita versus PPA$5,50) y canastas de consumo equivalentes.

21. ¿Por qué son pobres las personas que habitan regiones pobres? ¿Son las concentraciones regionales de pobreza el resultado de las características de un lugar o de las características de las personas que las habitan? Se puede decir que las concentraciones regionales de pobreza; en la medida que existan; reflejan la ausencia de oportunidades económicas. Así, se esperaría que la pobreza estuviese asociada a altos niveles de desempleo o la ausencia de oportunidades de trabajos bien pagados. Tales circunstancias podrían respaldar la adopción de una estrategia destinada a atraer mejores empleos a una región empobrecida. Pero también es posible afirmar que la pobreza de una región refleja las características de las personas que la habitan: su perfil de edad es quizás muy joven o muy anciano para integrarse a la fuerza laboral o el bajo nivel de educación les impide postular a empleos mejor pagados. En estas circunstancias, los esfuerzos por llevar a las regiones pobres empleos mejor pagados benefician poco a la población residente[14].

[11] BIRF, *Growth, Poverty and Inequality: Eastern Europe and the Former Soviet Union* (2005).

[12] En las base de datos ECAPOV y polaca, el valor ingresado de los alimentos cultivados para consumo propio se incluye en el cálculo del consumo familiar.

[13] BIRF, *Growth, Employment, and Living Standards in Poland* (2004).

[14] En principio, atraer empleo mejor pagado beneficiaría a los trabajadores locales no calificados, ya sea de manera indirecta o a largo plazo. Las nuevas empresas comprarían insumos intermedios, lo que, junto con el gasto de sus empleados, aumentaría la demanda de bienes y servicios producidos en la localidad incluso aquellos

22. Un estudio reciente realizado por el Banco sobre la pobreza en la región de Europa y Asia central identificó cuatro características que dan cuenta de gran parte de la variación del nivel de pobreza entre *individuos*[15]. La primera de ellas es la situación laboral, es decir, si el individuo tiene empleo o no. Este factor es bastante contundente para explicar la pobreza en los países más industrializados de la región. En Polonia, 37% de los desempleados son clasificados como pobres[16], en comparación con 7% de aquellos que sí tienen trabajo. En Bulgaria, 12% de los adultos desempleados son pobres, en contraste con 2% de los trabajadores asalariados y los trabajadores independientes. En Rusia, 16% de los adultos desempleados son clasificados como pobres. Esta cifra es más del doble que la tasa de pobreza entre los trabajadores asalariados (7%) y los trabajadores independientes (7%). Patrones similares se ven en Rumania y Kazajstán.

23. No obstante, en países donde la población rural es mayor, el desempleo no explica la pobreza de manera tan contundente. En Turquía, 13% de los desempleados son pobres, cifra que es casi igual a la tasa de pobreza entre los trabajadores asalariados (12%) y bastante inferior a la de los trabajadores independientes (21%). En Tayikistán, el nivel de pobreza entre los desempleados (79%) es sólo levemente superior al de los trabajadores asalariados (72%) o la de los trabajadores independientes (68%). Esto se debe a que en países donde las redes de protección social son débiles o no existen, el desempleo evidente no es una alternativa económicamente viable. En su lugar, el empleo de baja productividad sirve como fuente de ingresos de último recurso.

24. La ubicación rural es la segunda correlación de pobreza que identificó el informe sobre pobreza del Banco Mundial. En Rusia, la tasa de pobreza rural es de 14%, en contraste con 5% en Moscú y 7% en otras zonas urbanas. En Rumania, la tasa de pobreza rural es de 20%, en comparación con 4% en Bucarest y entre 6% y 7% en otras zonas urbanas. En Polonia, la tasa de pobreza rural (12%) casi duplica el nivel de pobreza urbana (7%). En Turquía, la tasa de pobreza rural (24%) es mucho mayor que la de zonas urbanas (18%) y tres veces superior a la de las ciudades de Ankara y Estambul. El vínculo entre pobreza y la ubicación rural se basa en parte en la composición sectorial del empleo rural. La agricultura es el principal sector de empleo en las zonas rurales y las alternativas laborales que ofrece son menos lucrativas que el sector de empleo formal en las zonas urbanas[17].

25. El bajo nivel de educación se relaciona estrechamente con la pobreza, pero sólo en algunos países. En Bulgaria, los adultos con nivel de educación inferior a primaria tienen 14% de posibilidades de ser pobres (y constituyen la mitad del total de adultos pobres). Los adultos que tienen educación primaria completa tienen 5% de riesgo de ser pobres, y los que terminaron la educación secundaria, 2%. De manera similar, en Turquía la tasa de pobreza

---

prestados por trabajadores menos calificados. Las empresas "modem" también estimularían la innovación local. Pero estos beneficios indirectos y de largo plazo deben ponderarse en comparación con su costo inmediato y el riesgo de que finalmente nunca se materialicen.

[15] BIRF *Growth, Poverty and Inequality* (2005), op.cit.

[16] Lo que significa que 37% de los adultos desempleados viven en hogares en los cuales el nivel del consumo familiar per capital está por debajo de la línea de pobreza.

[17] Pero no siempre. En Polonia, el nivel de pobreza entre los trabajadores agrícolas es de 9,06%; no muy superior a la tasa de 7,5% entre los trabajadores asalariados. La tasa de pobreza entre los *propietarios* agrícolas es de 7,6%.

entre quienes no terminaron la educación primaria es de 30%, en contraste con el 17% de los que sí lo hicieron y 7% con los que tienen educación secundaria general. Sin embargo, hay excepciones. En Rusia, los logros en materia educacional (al menos bajo el nivel terciario) no tienen impacto en la tasa de pobreza. El nivel de pobreza entre quienes terminaron la educación primaria (7%) es bastante similar a los que terminaron la educación secundaria general (8%) y técnica (6%). (Casi no hay adultos sin educación primaria completa).

26. El cuarto factor de correlación es el tamaño del hogar. Esto se debe a que los hogares tienen un gran número de dependientes: niños muy jóvenes o adultos demasiado ancianos para trabajar. El tamaño del hogar influye en la tasa de pobreza en todos los países analizados en este estudio. En Rusia, la tasa de pobreza entre los hogares de gran tamaño (aquellos con dos hijos o más) es de 27%, en contraste con el 9% de los hogares con uno o dos hijos y 4% en los hogares sin hijos. En Rumania, la tasa de pobreza entre los hogares de gran tamaño es de 54%, en contraste con 14% de los hogares más pequeños con uno o dos hijos y 5% en los hogares sin hijos. En Turquía, la tasa de pobreza es de 50% en los hogares de gran tamaño, 38% en los hogares más pequeños y 12% en los hogares sin hijos.

27. Estos cuatro factores explican en parte las variaciones regionales en el nivel de pobreza extrema. Algunas regiones pobres sí tienen niveles relativamente más altos de desempleo, algunas de ellas, debido a que son más rurales. En algunos casos, la fuerza laboral tiene menos educación. Muchas tienen hogares numerosos. Pero la relación estadística entre estas características y la pobreza regional es usualmente más débil. Tal como muestra el Cuadro 3, el alto nivel de desempleo se asocia al alto nivel de pobreza en Polonia, Rusia y Turquía. Pero la relación es inversa en Bulgaria y Rumania. En aquellos países, el alto nivel de desempleo se asocia (si bien levemente) con *bajo* nivel de pobreza. De manera similar en Tayikistán, las regiones donde el nivel de desempleo es alto tienen bajo nivel de pobreza, presumiblemente a que el desempleo evidente es un lujo del que disfrutan sólo quienes viven en Dushanbe.

Cuadro 3: Correlación entre la tasa de pobreza y algunas características regionales

	No. de regiones	Tasa de de desempleo	Porcentaje de áreas rurales	Nivel de educación	Tamaño de los hogares
Polonia	16	0,45	-0,10	-0,12	0,21
Bulgaria					
NUTS2	6	-0,29	0,92	0,05	-0,17
NUTS3	28	0,26	0,11	0,01	0,36
Rumania	8	-0,22	0,89	-0,91	0,82
Rusia	79	0,65	0,54	-0,29	0,55
Turquía	7	0,43	0,42	-0,83	0,88
Kazajstán	16	0,38	0,63	-0,33	ND
Tayikistán	5	-0,58	0,65	-0,06	0,06

*El logro educacional se basa en el siguiente índice, donde: 1= educación primaria incompleta; 2= educación primaria completa; 3= educación secundaria general o técnica completa; y 4= educación terciaria.

28. La ubicación rural, por otro lado, se relaciona estrechamente con el alto nivel de pobreza de Bulgaria y Rumania, pero con menos firmeza en Rusia, Turquía y en los dos países de Asia central. Pero la relación es inversa en Polonia. Las regiones rurales tienen menor nivel de pobreza. En Rumania y Turquía, a diferencia de Polonia y Bulgaria, se asocia el bajo nivel de educación con la pobreza. Asimismo, en Rumania y Turquía, a diferencia de Polonia o Tayikistán, la pobreza se asocia con el número de miembros del hogar.

29. La ausencia de una relación estadística sistemática entre la pobreza regional y las otras cuatro características no quiere decir que la relación no exista. Esto se debe a dos razones. La primera es que las unidades geográficas utilizadas en el análisis son demasiado grandes. Las variaciones que afectan el mercado laboral de los individuos (la zona geográfica donde trabajan) están dentro de los promedios regionales. En el nivel NUTS2, por ejemplo, la región donde se encuentra Varsovia es 33% rural. El Cuadro 3 muestra la comparación de resultados en Bulgaria, lo que ilustra el impacto de la escala en la aparente relación entre las características regionales. Tras un análisis más minucioso (de nivel NUTS3), el signo del coeficiente de correlación de desempleo se invierte y casi elimina la correlación entre ubicación rural y pobreza.

30. En segundo lugar, la pobreza tiene distintas causas en distintos lugares. En Polonia, por ejemplo, la pobreza de las regiones occidentales tiene como causa la desaparición de la agricultura colectiva. Las regiones occidentales fueron anexadas a Polonia después de la Segunda Guerra Mundial y las tierras de propiedad privada fueron transformadas en grandes predios agrícolas estatales, los cuales fueron reestructurados a comienzos del decenio de 1990. La mayoría de los trabajadores agrícolas perdió su empleo y quedó sin educación ni preparación para buscar trabajo en la economía de mercado, como resultado de lo cual muchos siguen desempleados. En el Este, en el sector agrícola predominaban las pequeñas fincas de propiedad privada que siguieron siéndolo incluso durante el período socialista. En esa región, la pobreza se relaciona con la falta de oportunidades de empleo urbano, ya que varios de sus centros urbanos tradicionales, como Vilnius y Lvov, quedaron ahora en el territorio de otros países. Según un reciente informe que el Banco Mundial elaboró sobre las políticas regionales de Polonia, estas zonas no atraen el interés de los inversionistas del sector fabril debido a que están alejadas de los proveedores, su infraestructura no es confiable y no existen servicios de apoyo a la empresa ni personal educado y calificado, además de no ofrecer condiciones de vida adecuadas para los ejecutivos[18].

31. ¿Qué implicancia tiene esto para el desarrollo regional, para usar la generación de oportunidades de empleo mejor pagados y aliviar la pobreza en estas regiones? De los cuatro factores que explican la pobreza señalados en este informe, dos son claramente características que atañen a las “personas”: el nivel educacional y la cantidad de miembros del hogar. Por lo tanto, hasta cierto punto, la pobreza tiene como causa las características de la fuerza laboral: bajo nivel de educación y familias numerosas. La importancia del desempleo, no obstante, es difícil de interpretar. Por una parte, puede representar una característica de ubicación, es decir, muchos trabajadores activamente en busca de empleo y listos para trabajar si existiesen oportunidades laborales. O podría ser una característica relativa a las “personas”, es decir, una fuerza laboral demasiado poco productiva como para atraer a potenciales empleadores. De

[18] BIRF *Poland: Directions in Regional Policy Background Papers* (2004).

igual manera, la importancia de la ubicación rural es ambigua. Si bien el término podría interpretarse como “demasiado lejos como para aprovechar las oportunidades laborales no agrícolas en otras regiones", también significa "no calificado para hacerlo”.

32. Si el alto nivel de pobreza regional se explica por el alto nivel de desempleo o la predominancia de empleos de baja productividad, entonces habría razones para estimular mejores oportunidades laborales en tales regiones. Pero la mayoría de la bibliografía sobre economía y desarrollo regional sugiere que es necesario ejercer cautela frente a tales esfuerzos.

EL ENFOQUE DEL MERCADO

33. La geografía no ocupa un lugar muy destacado en la bibliografía tradicional sobre desarrollo económico. Por el contrario, ésta pone énfasis en la ejecución de políticas a nivel nacional: disciplina fiscal, liberalización comercial (como tipo de cambio competitivo y la flexibilización de controles a la inversión extranjera directa), la reforma tributaria (para disminuir las tasas marginales y ampliar la tasa impositiva), liberalización de la tasa de interés y redirección del gasto público hacia algunos sectores (por ejemplo infraestructura, educación y salud), todo lo cual permite alta rentabilidad económica y la posibilidad de mejorar la distribución del ingreso[19]. Este enfoque no espacial se repite en el trabajo del Banco para propiciar el sector privado, el cual pone énfasis en reglamentos para le empresa administrados en forma sencilla y sistemática, derechos de propiedad y fomento del sector financiero para mejorar el acceso a crédito como factores clave para el desarrollo de la empresa privada.

34. Desde esta perspectiva, el rol primordial del gobierno es elaborar buenas políticas macroeconómicas y que éstas tengan efecto en la zona geográfica que mejor las reciba. Las “políticas regionales” con frecuencia se resumen en la eliminación de los impedimentos a los flujos de trabajo y capital, proceso que normalmente contempla la derogación del sueldo mínimo único a nivel nacional y de prácticas de negociación colectiva de la industria en general, a fin de incentivar a las empresas a invertir en lugares donde la mano de obra sea barata y productiva. Además, el proceso puede incluir reducción de beneficios por desempleo y otros tipos de protección social con el propósito de estimular la migración de individuos en edad productiva que viven en regiones rezagadas. También se aplican reformas a la política habitacional (como la derogación del control del alquiler) para incrementar la oferta habitacional en algunos lugares. Pero no contempla la participación directa del gobierno en las decisiones concernientes a la ubicación de las empresas o del trabajo.

35. En estas condiciones, se sostiene que el capital y el trabajo, libres de impedimentos, se desplazarán hacia lugares donde obtengan la mayor recuperación de la inversión realizada. El capital se moverá hacia donde obtenga mayor rentabilidad. El trabajo se moverá hacia donde obtenga mejores sueldos. Debido a que la rentabilidad del capital y del trabajo reflejan su respectiva productividad, el resultado será una economía eficiente en términos geográficos. La concentración geográfica de la pobreza –trampas de pobreza- también disminuirá, ya que la mano de obra de las regiones retrasadas se desplazará hacia lugares más promisorios en su búsqueda de mejores salarios.

[19] J. Williamson, *“What Should the World Bank Think About the Washington Consensus?” The World Bank Research Observer* (August 2000), vol. 15, no. 2.

36. Esta visión ha sido documentada en bibliografía acerca de geografía económica, donde se identifican varios factores (costo de salarios, costos de capital, costo de los insumos, etc.) que influyen en el tamaño y la productividad de una economía regional. Las políticas pueden ayudar a algunos de ellos, pero los estudios sugieren que las economías de concentración refuerzan los atributos geográficos fijos (llamados en la bibliografía más reciente de "primera naturaleza" o "primera ventaja", en inglés "*first nature"*o *"first advantage"*) que son factores determinantes clave en la ubicación de la actividad económica. Esto sugiere que los esfuerzos para frustrar los dictados de la geografía económica son usualmente costosos e infructuosos.

37. La teoría imperante sobre crecimiento regional se basa en el modelo keynesiano, el cual postula que la competitividad de las exportaciones de una región es el principal determinante del crecimiento[20]. Una vez establecida, la demanda externa de productos de la región determinará en parte su consiguiente crecimiento. A su vez, la demanda externa depende de la demanda agregada del producto de la región, así como la competitividad continua de la región en la producción de dicho producto[21].

38. Una premisa de las versiones iniciales de este modelo era que el estímulo inicial al desarrollo económico de una región proviene de su acceso a recursos naturales. El teorema de Hecksher-Ohlin, por ejemplo, postula que las regiones tendrán una ventaja comparativa en la producción de bienes de consumo que utilizan de manera intensiva los factores que tienen en abundancia. Hoy se reconoce que esto es insuficiente. Los recursos naturales no son la única ventaja comparativa de una región. Venables y Burguess han propuesto una definición más amplia a este estímulo inicial para el crecimiento, el cual "se refiere a las condiciones necesarias para proporcionar un entorno en el cual se puedan realizar nuevas actividades de manera rentable, como acceso favorable a insumos, acceso a mercados, infraestructura básica y 'entorno institucional adecuado'"[22].

39. Un factor donde hay pleno acuerdo es en la importancia de las economías de concentración para sostener el crecimiento de una región en particular. Estas economías se acumulan hasta el nivel de una planta individual, donde la gran escala permite utilizar de manera más eficiente los bienes de capital. También se pueden acumular a nivel industrial, donde el acceso a un conjunto común de proveedores especializados y fuerza laboral calificada presentan ventajas a las empresas que se ubican cerca de grandes concentraciones de otras empresas de su misma industria. (Mientras más grande sea la fuente de trabajadores a la que una empresa pueda acceder, es más probable que pueda encontrar las habilidades específicas que satisfagan sus necesidades)[23]. También pueden ocurrir a nivel regional o municipal, donde la ubicación en una zona que goza de una economía diversa da a las empresas acceso abierto a servicios no especializados (como servicios legales y financieros) y

[20] Harvey Armstrong y Jim Taylor, *Regional Economics and Policy Third Edition* (2000).

[21] Gordon Hanson, "*Geographic Concentration*" en Gordon Clarke et. al., *Oxford Handbook of Economic Geography* (Oxford University Press, 2000). Vea también Masahisa Fujita y Jacques-Francois Thiesse, *Economics of Agglomeration - Cities, Industrial Location, and Regional Growth* (Cambridge University Press, 2002).

[22] Robin Burgess y Anthony Venables, "Toward a Microeconomics of Growth' en BIRF", Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Economía para el Desarrollo (2004).

[23] A.J. Venables, "*Shifts in Economic Geography and Their Causes*", documento preparado para el Jackson Hole Symposium de 2006.

a grandes mercados de consumo[24]. Prestigiosos economistas difieren sobre la importancia relativa de estas tres formas de economías de concentración. Paul Krugman, uno de los primeros defensores de la llamada "nueva geografía económica" afirma que los más importantes son el primer y el tercer factor. En su opinión, las economías de escala a nivel de planta estimulan a las empresas a producir en una sola ubicación. La necesidad de minimizar los costos de transporte induce a las empresas a ubicarse cerca de los grandes centros de consumo. Por lo tanto, las empresas tienden a ubicarse en grandes ciudades a fin de maximizar las economías de escala y minimizar los costos de transporte. Michael Porter da más importancia al segundo factor y afirma que las economías de concentración intraindustriales tienden a llevar a las empresas que pertenecen al mismo sector a aglomerarse, lo que permite que distintas regiones se especialicen en distintos sectores[25]. Pero ninguna refuta el enorme impacto de las economías de concentración en la actividad económica de un lugar. El análisis de la bibliografía que Rosenthal y Strange (2004) cuantifica el impacto de las economías de concentración. Los autores concluyen que al duplicar el tamaño de una ciudad el factor de productividad aumenta entre 3% y 8%. Por lo tanto, al mudarse de una ciudad de 50.000 habitantes a una de cinco millones la productividad aumenta en más de 50%[26].

40. Este proceso crea un círculo virtuoso hasta cierto punto. A medida que las plantas aumentan en escala, su costo de producción disminuye. A medida que las empresas de un mismo sector se aglomeran, aumenta la ventaja que tienen en términos de costos con respecto a sus competidores en otras regiones A medida que el mercado de consumo aumenta, la región será mucho más atractiva para las actividades que exigen mercados de consumo más grandes para operar dentro de márgenes rentables. El aumento de la diversificación de la economía de la región, incrementará a su vez la propensión de la región a consumir a nivel local, lo que reducirá la fuga de importaciones y estimulará el crecimiento local[27].

41. Algunos autores afirman que, a la postre, este proceso se invierte. A medida que aumenta la población de una región, se instalan las diseconomías de concentración. Los costos de transporte aumentan, el precio de las viviendas aumenta, lo que obliga a las empresas a pagar mejores salarios y, al mismo tiempo, los beneficios de la concentración alcanzan su máximo nivel, al menos en algunas industrias. Según la teoría del ciclo de productos, las economías de concentración aumentan en importancia cuanto las tecnologías de producción son nuevas y las empresas necesitan acceso a innovaciones más recientes y a proveedores

[24] Paul Krugman, "*Where in the World is the New Economic Geography*?" y Michael Porter, "*Locations, Clusters and Company Strategy*" en Gordon Clarke et.al., *Oxford Handbook of Economic Geography* (Oxford University Press, 2000).

[25] Masahisa Fujita, Paul Krugman, y Anthony J Venables, *The Spatial Economy:Cities, Regions and International Trade* (MIT Press, 1999) y Edward L. Glaeser, "*The New Economics of Urban and Regional Growth*", en *The Oxford Handbook of Economic Geography*, editado por Gordon L. Clark, Meric S. Gertler, y Maryann P. Feldman (Oxford University Press, 2003).

[26] Rosenthal SS. y W.C. Strange, "*Evidence on the Nature and Sources of Agglomeration Economies*" en V. Henderson y J. Thiesse, *Handbook of Urban and Regional Economics.*

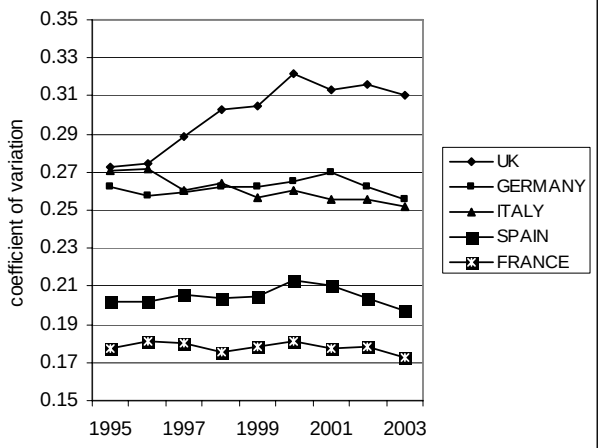
[27] Gordon Hanson, "*Geographic Concentration*" en Gordon Clarke et.al., *Oxford Handbook of Economic Geography* (Oxford University Press, 2000). Vea también Masahisa Fujita y Thisse, Jacques-Francois *Economics of Agglomeration - Cities, Industrial Location, and Regional Growth* (Cambridge University Press, 2002).

especializados. A medida que la tecnología madura y la producción se realiza de manera rutinaria, la importancia de estos factores disminuye. Entonces, las empresas tienen que dispersarse para aprovechar el menor costo de las tierras y de la mano de obra en las zonas periféricas. (Por otro lado, si las empresas dependen demasiado de una red de proveedores o de las capacidades de su fuerza laboral local, la reubicación del sector es poco probable)[28].

42. No obstante, esto no significa que el capital caerá del cielo en las regiones retrasadas económicamente. Los factores que motivaron la decisión inicial sobre la ubicación de una empresa son los que determinan las decisiones posteriores. Si el acceso a mano de obra calificada es importante, las empresas se desplazarán hacia lugares donde la mano de obra sea menos costosa, pero no donde no exista. Como resultado, algunos economistas del desarrollo[29] afirman que las economías de concentración, en un entorno de mercado laboral y de capital móvil, resultará en el aumento constante de la igualdad entre las regiones[30].

43. Las pruebas empíricas parecen confirmar esta visión. Las tasas de convergencia regional han sido bastante lentas en los países industriales. El análisis realizado por Sala-i-Martin de cinco países europeos, Estados Unidos y Japón muestra que las regiones tienden a converger a una tasa de 2% cada año[31]. Datos más recientes de países de Europa occidental sugieren que la disparidad económica regional (según PRB per cápita) apenas ha variado en los últimos nueve años, a pesar de los esfuerzos de la UE (como se indica más abajo). Tal como muestra el Gráfico 3, el coeficiente de variación de Francia, España y Alemania apenas osciló durante el período entre 1995 y 2003. Mientras la disparidad regional en Italia disminuyó, la del Reino Unido aumentó.

Grafico 3
Tendencias de disparidad económica regional en los principales países de Europa occidental



CUÁNDO SE JUSTIFICA UNA INTERVENCIÓN

44. El enfoque de desarrollo regional basado en el mercado tiene sus detractores, quienes afirman que los mercados del trabajo y de capital no producen, por sí mismos, resultados geográficos satisfactorios; que incluso si se eliminan las barreras políticas a la migración, las personas de las regiones pobres no emigrarían (al menos no en cantidad suficiente). También señalan que los mercados de capital privado no podrán atraer todas las inversiones de alta rentabilidad. Estos críticos consideran que

[28] Venables, op.cit.

[29] Desde Myrdal, Gunnar, *Economic Theory and Underdeveloped Regions* (1957).

[30] *Regional Cohesion Evidence and Theories of Regional Growth and Convergence*, Center for Economic Policy Research, documento de trabajo 1075, Londres, Reino Unido.

[31] Xavier X. Sala-i-Martin, "*Regional Cohesion: Evidence and Theories of Regional Growth and Convergence*", European Economic Review (1996), No. 40, pp. 1325-1352.

el sector público debe tener un rol más activo a la hora de determinar la ubicación de las actividades económicas.

Fallas del mercado laboral

45. La teoría clásica de la migración económica sugiere que las diferencias de salario entre las regiones (o diferencias que se esperan en el futuro) inducirán a las personas a desplazarse desde regiones de salarios bajos a regiones donde el empleo sea mejor pagado[32]. La migración interna aumentó drásticamente en varios países de ECA al comienzo de la transición. Pero es probable que este fenómeno no se repita. Parte del aumento de la migración en países de la CEI fue aparentemente impulsada por una "migración de la diáspora", es decir, el regreso de las personas a sus lugares de origen, y el desplazamiento de los trabajadores fuera de las zonas periféricas donde los planificadores centrales del régimen soviético los habían confinado. Por ejemplo, más de un millón de personas regresaron de Siberia y el norte y extremo este de Rusia hacia el centro del territorio, cifra que dio cuenta de casi el 12% de la población de esas zonas. El censo de Rusia sacó a la luz la existencia de casi 13.000 pueblos deshabitados en las regiones periféricas, donde algunas ciudades quedaron completamente abandonadas y otros 35.000 poblados donde la población había mermado hasta llegar a 10 o menos personas[33]. Como indica el reciente informe sobre empleos del Banco Mundial, al parecer estos dos efectos siguen su curso. Por lo tanto, la migración ha disminuido a pesar de las persistentes diferencias en términos de ingresos y calidad de vida[34]. Este hallazgo se extrae de las cifras que cita el reciente documento del Banco Mundial sobre movilidad laboral de los nuevos estados miembros de la UE[35]. Tal como muestra el Gráfico 4, la migración interna en Polonia, Eslovaquia y la República Checa representa menos del 0,5% de la fuerza laboral activa de esos países, en comparación con el 1,5% que representan en Alemania y casi 2,5% en Francia, Países Bajos y el Reino Unido[36]. El estudio concluye que la migración interna no tiene el efecto deseado a la hora de reducir las disparidades regionales de los nuevos estados miembros o de los países postulantes[37].

46. ¿Por qué la gente, al menos las personas en edad de trabajar, no deja las regiones en depresión económica? En primer lugar, tienen razones económicas para no hacerlo, ya que en muchos casos el cambio no necesariamente mejoraría su situación. Harris y Todaro[38] notaron hace algún tiempo que no es la diferencia de salarios lo que determina la propensión a la migración sino que la diferencia de salarios ajustada según la probabilidad de obtener un empleo. Incluso las regiones acaudaladas en los países de ECA tienen alto nivel de

[32] Robert Lucas, "*Migration and Lagging Regions*", documento inédito elaborado para el Banco Mundial (julio 2002).

[33] BIRF, *Enhancing Job Opportunities: Eastern Europe and the Former Soviet Union* (2005).

[34] Ibid.

[35] BIRF, *Internal Migration and Commuting in the New Member States of the EU* (2006).

[36] La salida bruta regional es el porcentaje de la población en edad de trabajar que se traslada a otras regiones dentro de un país en un año dado.

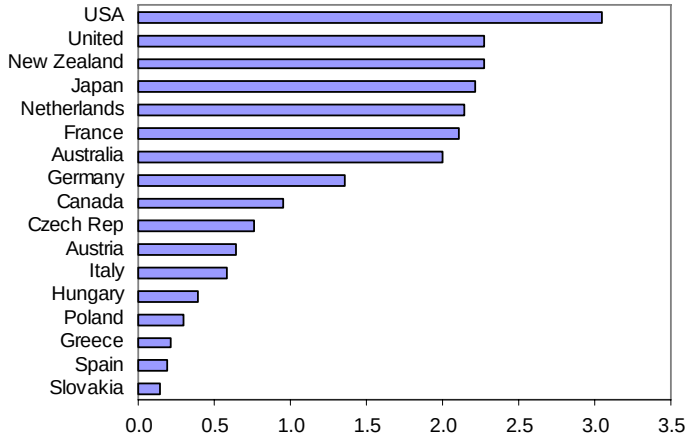
[37] Fdrmuc (2004) y Ederveen y Bardsley (2004), respectivamente, citados en Peter Huber, *Regional Labor Markets in Transition* (2006).

[38] J. Harris y M. Todaro, "*Migration, Unemployment & Development: A Two-Sector Analysis*", American Economic Review (marzo 1970), 60(1):126-42.

desempleo. En Rumania, por ejemplo, la tasa de desempleo evidente en la región de Bucarest era de 10% en 2004. En Polonia, la región que comprende a Varsovia tenía una tasa de desempleo de 14,6%. Si bien el nivel de desempleo es a veces inferior en regiones más pobres (especialmente en países donde la industria fabril no esta concentrada o con redes de protección social generosas) sigue indicando que la migración hacia regiones más ricas no garantiza a las personas conseguir un trabajo mejor pagado. En algunos países de Asia central, las oportunidades de empleo no agrícola ya casi no existen. En Kirguiztan, la proporción de la fuerza laboral empleada en la manufactura cayó en 17 puntos porcentuales durante la transición. Debido a que el sector de servicios no creció de manera proporcional, el empleo en agricultura aumentó al 20% de la fuerza laboral.

47. La falta de perspectivas laborales afecta particularmente a posibles emigrantes provenientes de áreas empobrecidas, quienes carecen de preparación para desempeñarse en el tipo de trabajos disponibles en las regiones más prósperas. Desde la transición, el nivel de competencias y habilidades laborales del desempleo ha aumentado. La demanda laboral ahora tiende a concentrarse en cargos para personal altamente calificado. El informe sobre empleos del Banco Mundial destaca que el crecimiento del empleo desde la transición se ha concentrado en el sector de servicios de las regiones urbanas y que estos empleos exigen destrezas que los trabajadores desempleados de otras regiones no tienen. En Bulgaria y Lituania, por ejemplo, más de 20% de los desempleados no logra obtener empleo debido a que no cumplen los requisitos de habilidades que exigen los empleadores[39]. Se trata de un problema en particular de las ciudades donde existe una única industria manufacturera y la mayoría de la población ha adquirido las destrezas específicas que exige dicha industria.

Grafico 4
Tasa de Migracion Interna 2004
(Salida regional bruta como porcentaje de la populacion en edad de trabajo)



48. Las limitaciones de liquidez también inhiben la migración. Los costos de traslado no son triviales y pueden estar fuera del alcance de la población de regiones empobrecidas: lo que da lugar a la irónica perspectiva de que el aumento del ingreso en una región empobrecida daría a los posibles emigrantes los medios para trasladarse mientras que los incentivos para hacerlo desaparecen. Andrienko y Guriev calculan que una tercera parte de las regiones de Rusia están encerradas en trampas de pobreza solamente porque sus habitantes carecen de los medios para trasladarse a regiones

[39] BIRF, *Enhancing Job Opportunities* (2005).

más prósperas[40]. Los problemas de liquidez afectan especialmente a las zonas rurales, donde la falta de títulos de propiedad de la tierra impide a los posibles emigrantes convertir sus activos en, por ejemplo, dinero en efectivo para el traslado y la llegada su lugar de destino.

49. Las políticas gubernamentales también podrían, sin quererlo, inhibir la emigración al entregar más comodidades a los que se quedan en su lugar de residencia. Entregar grandes beneficios y asistencia social para los desempleados reduce la presión para emigrar de las regiones en decadencia económica. Tal como indica el informe sobre empleos del Banco Mundial[41], "los beneficios sociales desincentivaron la migración, especialmente al comienzo de la transición". En el sistema de seguro contra desempleo de Polonia, por ejemplo, los trabajadores calificados reciben beneficios (equivalentes a entre 80% y 120% de la base de beneficios, según la antigüedad en el empleo) durante períodos de entre seis meses en regiones donde el desempleo es bajo hasta 18 meses donde es alto. Además, los trabajadores desempleados que se acercan a la edad de jubilar reciben beneficios vinculados con su pensión. En el pasado, también se recurría a las pensiones de discapacidad como un tipo de beneficio de largo plazo para los desempleados. (Los requisitos para recibir estas pensiones se hicieron más exigentes en 1998). Los hogares de bajos ingresos también cumplen los requisitos para recibir beneficios temporales de asistencia social. La Encuesta sobre Condiciones de Vida de Polonia[42] afirma que estos beneficios son la principal causa de la inmovilidad laboral.

50. Las políticas habitacionales también desincentivan la emigración. Durante la transición, se entregaron departamentos sin costo o a un costo muy reducido. Como resultado, el costo de permanecer en su propia vivienda es relativamente bajo. Al mismo tiempo, las políticas habitacionales, tales como el control del alquiler, han desincentivado nuevas construcciones lo que ha elevado el costo de las viviendas en las regiones que experimentan crecimiento económico. Un estudio de la OCDE sobre la República Checa descubrió que el mercado de alquiler de viviendas altamente regulado ha inhibido la movilidad laboral ya que ha creado considerables diferenciales de precio entre las regiones[43]. (Gran parte de la migración interregional ocurre sólo en el caso de personas que intercambian sus departamentos)[44]. Según el reciente informe sobre empleos del Banco Mundial, el costo de alquilar un departamento tipo estudio en Varsovia equivale al 70% del salario mensual neto promedio de un trabajador no calificado[45].

51. Se ha afirmado que la fijación de salarios mínimos únicos para todo el país y los acuerdos de negociación colectiva inhiben la migración debido a que sustentan de manera artificial el pago de salarios altos en regiones pobres. Sin embargo, esto da por supuesto lo siguiente: 1) el salario mínimo es lo suficientemente alto como para influir en los salarios

[40] Andrienkol Yuri y Sergei Guriev, "*Determinants of Interregional Mobility in Russia*", en *The Economics of Transition* (marzo, 2004), Vol. 12:1, pp. 1-192.

[41] BIRF, *Enhancing Job Opportunities: Eastern Europe and the Former Soviet Union* (2005).

[42] BIRF, *Growth, Employment and Living Standards in Poland* (2004).

[43] Citado en BIRF (2006).

[44] Horst Feldmann, "*How Flexible are Labor Markets in the EU Accession Countries Poland, Hungary and the Czech Republic*?", Comparative Economic Studies (2004), Volumen 46, Número 2.

[45] BIRF, *Enhancing Job Opportunities* (2004).

reales y 2) los trabajadores que se benefician de estas prácticas son capaces de mantener su empleo. Existen pruebas que apoyan la primera premisa. En Polonia, por ejemplo, en regiones donde el desempleo es alto, el salario mínimo promedio es casi el 90% del sueldo real de los trabajadores que se ubican en la parte más baja de la escala de salarios. Sin embargo, se podría esperar que las empresas que están forzadas a pagar, de manera artificial, sueldos más altos en regiones empobrecidas se trasladarían a regiones más prósperas donde las remuneraciones realmente reflejen la productividad laboral de los trabajadores. Esta situación aumentaría la tasa de desempleo en las regiones empobrecidas y daría un impulso a la emigración y en lugar de estar motivados por los salarios bajos, los trabajadores emigrantes reaccionarían al alto nivel de desempleo. Existen algunos datos que apoyan esta afirmación. El estudio que realizó Feldman en los países del grupo Visegrád, por ejemplo, concluye que el salario mínimo de Polonia, que es relativamente alto y único para todo el país, ha incrementado el desempleo en los últimos años, especialmente en las zonas empobrecidas. (Este efecto no apareció en Hungría ni en la República Checa debido a que el salario mínimo de esos países es relativamente bajo). Por lo tanto, fijar un salario mínimo nacional único aparentemente inhibe la emigración sólo donde es poco probable que los trabajadores sean despedidos (como en el caso de empresas pertenecientes al Estado).

52. Pero por sobre el estricto cálculo económico, son los costos psicológicos los que inhiben la migración. Los modelos gravitacionales de migración muestran que la propensión a migrar disminuye a medida que aumenta la distancia entre el lugar de origen y el lugar de destino. Esto apunta a que los posibles emigrantes atribuyen gran significado a los costos y riesgos asociados con la emigración[46]. Feldman atribuye la baja tasa de migración interregional en la República Checa, Hungría y Polonia a las "actitudes y hábitos de las personas". En un estudio realizado en la República Checa en 1999, 66,3% de los encuestados desempleados en ese momento dijeron no estar dispuestos a trasladarse para trabajar en otro lugar. Feldman atribuye esta actitud al sistema tradicional de estrechos lazos familiares, que se reforzaron durante la era de la planificación central, cuando el empleo era casi permanente y pocos necesitaban desplazarse[47]. En el caso de las minorías étnicas, la migración se ve inhibida por el miedo a la discriminación en el lugar de destino.

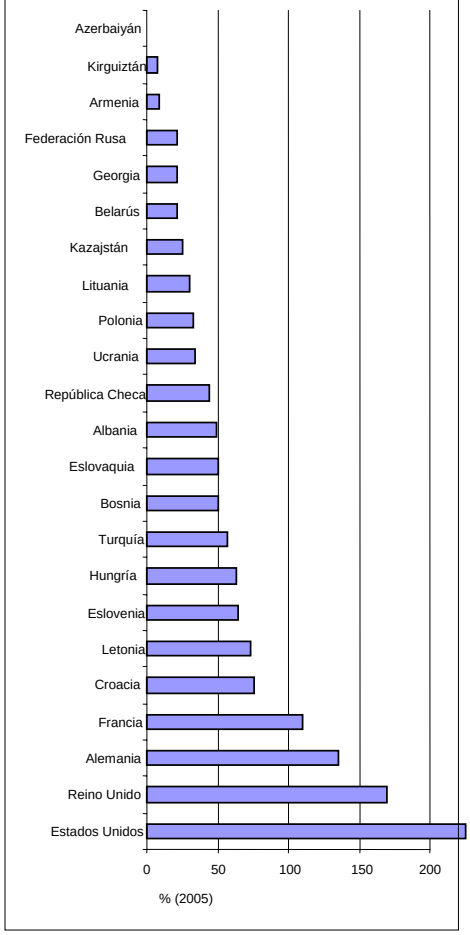
53. El fracaso de la migración como medio para eliminar las trampas de pobreza no implica que haya que aplicar estrategias que se basen únicamente en llevar empleos a las regiones más retrasadas. Los gobiernos también pueden eliminar las barreras a la migración. Liberar el mercado laboral puede aumentar las oportunidades de empleo en las posibles regiones de destino, reducir los beneficios y la asistencia social para los desempleados (en edad de trabajar) puede aumentar la presión para trasladarse a otros lugares y aplicar reformas en el mercado habitacional puede reducir el costo de las viviendas en las posibles regiones de destino. Por otra parte, la adjudicación de tierras rurales puede proporcionar a los posibles emigrantes una base financiera para cubrir el costo de la reubicación y la inversión en capital humano, en educación y capacitación en destrezas, también aumentará la probabilidad de que la población de las regiones empobrecidas tenga acceso a empleos mejor pagados en el lugar a donde emigren. Pero el incentivo de ofrecer empleos mejor pagados y la amenaza de reducir

[46] Robert Lucas, op.cit.

[47] Horst Feldmann (2004), op.cit.

los beneficios no es suficiente para eliminar por completo las trampas de la pobreza, especialmente en los plazos de los que disponen muchos gobiernos de la región de ECA.

Gráfico 5
Razón de crédito bancario interno a PRB



Fallas del mercado de capitales

54. Los detractores del enfoque de desarrollo regional basado en el mercado también apuntan a las fallas en el mercado de capitales. En la región de ECA, el acceso a crédito es una limitación generalizada que no permite a las empresas invertir y crear nuevos empleos[48]. Tal como indica el reciente informe sobre empleos del Banco Mundial, el acceso a financiamiento destaca como el factor más importante para el empleo en el sector privado de la región. No hay pruebas suficientes de que el flujo de capital sirva para reducir las disparidades en el desarrollo económico regional.

55. El flujo de IED se concentra casi por completo en las capitales y otros centros de actividad económica ubicados en la línea fronteriza con países de Europa occidental. En Rusia, cerca de 60% de la IED está en la ciudad de Moscú, en la provincia de Moscú, en la ciudad de San Petersburgo y en la provincia de Leningrado, mientras que otras unidades de la federación suelen no recibir más de 2% del total. En la República de Eslovaquia, 60% de toda la inversión extranjera se concentra en la región de Bratislava, mientras que en Polonia, 50% del capital inicial de las empresas con participación extranjera se concentra en la región que comprende a Varsovia. Con datos regionales que abarcaban el período entre 1993 y 1998, Cieslik49 descubrió que la tasa regional de desempleo se relaciona inversamente con la inversión extranjera, es decir, que los inversionistas extranjeros prefieren invertir en regiones que ya están en auge50. En Hungría, un estudio reciente sobre las empresas extranjeras (y nacionales) que abarcó el período entre 1993 y 2000 concluyó que las empresas no se desplazan hacia regiones donde el desempleo es alto, a pesar de la escasez de trabajadores calificados en las regiones donde la economía es más dinámica. No obstante, la concentración de IED en las ciudades capitales no es, per se¸ un indicador de fallas en el mercado. El estudio de Hungría, por ejemplo, descubrió que la rentabilidad de las inversiones era mayor en las zonas dinámicas, debido a que la alta productividad laboral en esas regiones compensaba con creces el pago de salarios más altos.

[48] BIRF, *Enhancing Job Opportunities: Eastern Europe and the Former Soviet Union*, (2005).

[49] Citado en BIRF, *Internal Migration and Commuting in the New Member States of the EU* (2006).

[50] BIRF *Internal Migration and Commuting in the New Member States of the EU*, (2006).

56. El financiamiento proveniente de inversiones del sector privado nacional es limitado en casi toda la región de ECA. El sector financiero privado de esta región (excepto en Turquía) estuvo subdesarrollado hasta principios del decenio de 1990. Los créditos otorgados por las entidades de la administración central era la única fuente de financiamiento al que podían acceder las empresas y no existían mercados de valores. Desde entonces, el sector financiero se ha transformado radicalmente: casi todos los países que eran socialistas privatizaron la mayoría de sus bancos y el grueso del sistema bancario hoy es mayoritariamente privado en términos de créditos, activos, depósitos y capital. Como resultado, la propiedad del gobierno sobre el sistema bancario ha menguado en casi toda la región. Según los datos del BERD de 2001, sólo siete países (Albania, Azerbaiyán, Belarús, Bosnia y Herzegovina, Turkmenistán, Uzbekistán y Yugoslavia) todavía tienen sistemas bancarios cuyos activos están en manos del Estado, pero la mayoría de ellos están en proceso de privatización y liquidación de los activos, fenómeno que modificará estas cifras. Se espera que antes del fin de 2002, sólo Azerbaiyán Belarús, Turkmenistán y Uzbekistán tengan una mayoría de activos en manos de bancos estatales. En años recientes, el crédito interno ha aumentado rápidamente en los países adherentes a la Unión Europea. En Croacia, hoy equivale a 76% del PIB y en Letonia, a 73%. Pero en otros lugares, el crédito interno es limitado. En la región en general, promedia 32% del PIB, en contraste con el 170% del PIB en los países de ingreso alto de la OCDE. Tal como muestra el Gráfico 5, en Rusia, corresponde a 21% del PIB y en Kirguistán, a sólo 8%[51].

57. Hoy, la reforma del sector financiero centra su atención en el buen gobierno y la introducción de prácticas seguras de gestión de activos. En estas circunstancias, el otorgamiento de crédito para inversiones de largo plazo en equipos y maquinaria seguirá restringido. Los bancos privatizados prefieren mantener sus activos en forma de bonos altamente rentables y no acercarse a los riesgos asociados con el financiamiento del sector privado. Los bancos que sí otorgan créditos comerciales tienden a concentrarse en capital de trabajo de corto plazo y de menor riesgo y no en inversiones de largo plazo.

58. Está por verse si las instituciones financieras nacionales, una vez consolidadas, estarán más dispuestas que sus contrapartes extranjeras a ofrecer oportunidades de inversión en regiones retrasadas económicamente. Armstrong y Taylor[52] afirman que es probable que al fomentar el sector financiero nacional se obtenga el efecto opuesto. En su opinión, la escasez de acceso a crédito en las regiones deprimidas se agravará más una vez que el sector financiero esté integrado, ya que será más fácil que el capital fluya hacia aquellas regiones que ofrezcan mayor seguridad y confianza.

Fallas de coordinación

59. La debilidad más elocuente del enfoque de un desarrollo regional basado en el mercado es su fracaso a la hora de abordar fallas de coordinación, es decir, la necesidad de que los distintos actores económicos coordinen sus actividades para garantizar la viabilidad de cada uno. Como lo plantea Rodrik:

[51] BIRF, *Global Development Finance Database* (2007). Las cifras de ECA no incluyen a Moldova, Tayikistán, Turkmenistán ni Uzbekistán, cuyos datos no están disponibles.

[52] Harvey Armstrong y Jim Taylor, *Regional Economics and Policy*, tercera edición (2000).

Si un productor de orquídeas está pensando en invertir en un invernadero, primero debe saber si existe una red eléctrica cercana a la cual pueda conectarse, si hay redes de logística y transporte en funcionamiento, si se han tomado medidas de cuarentena para proteger sus plantas y que su país sea conocido en el extranjero como productor confiable de orquídeas de alta calidad. Todos estos servicios tienen altos costos fijos que rara vez son proporcionados por las empresas privadas a menos que éstas tengan, de partida, la certeza de que habrá suficientes invernaderos que demanden sus servicios[53].

60. Las fallas de coordinación afectan tanto al sector privado como al sector público. La inversión en infraestructura pública en regiones aisladas no se recuperará a menos que existan hogares y empresas que la usen (y que tengan los medios para hacerlo). Por otra parte, las empresas no se instalarán en regiones donde no exista la infraestructura que necesiten. Por ejemplo, una planta de ensamblaje no se instalará en regiones alejadas a menos que existan proveedores locales. Pero los proveedores locales no surgirán a menos que tengan un cliente para sus productos dentro de su radio de acción. El problema de las fallas de coordinación justifica el papel preeminente del sector público en la coordinación de las decisiones de inversión y producción de los empresarios. A continuación se analiza esta situación.

Recuadro 4: Conglomerados

Algunos gobiernos han intentado abordar ciertas fallas de descoordinación estimulando la formación de conglomerados. Este enfoque, popularizado por Michael Porter, se basa en la idea de que los gobiernos pueden crear economías de concentración a nivel de industrias estimulando a las empresas de sectores relacionados a ubicarse en el mismo lugar y en el mismo período de tiempo. En tanto que el lugar en cuestión puede no ser viable para una empresa si actúa aislada, la creación del conglomerado le permite aprovechar menores costos en transporte y acceso común a servicios especializados. En teoría, permite a los productores de bienes terminados estar en contacto cotidiano con sus proveedores y a los proveedores de bienes intermedios estar también en contacto diario con sus consumidores.

Existen algunas pruebas empíricas que hablan de los efectos positivos de la formación de conglomerados. En su obra sobre Estados Unidos, Henderson[54] (1997) descubrió que las empresas, particularmente en los sectores tecnológicos, crecían más rápido cuando había una concentración de firmas similares en el mismo condado. Sus análisis posteriores[55] (2003) revelaron que las fábricas ubicadas en conglomerados sectoriales (es decir, concentración de fábricas del mismo sector en el mismo condado), registraban mayor productividad, particularmente si se trataba de fábricas independientes (esto es, no sucursales).

No obstante, este enfoque tiene sus detractores. Martin y Sunley[56] sostienen que el concepto es demasiado vago para ser operacional y advierten que 'gran parte de las pruebas que se utilizan para apoyar la idea son de tipo anecdóticas y basadas en relatos de éxito sobre ubicaciones en particular'. Uno de los pocos estudios detallados que existen (de la metalurgia en Estados Unidos) no descubrió evidencia alguna de que las empresas en conglomerados adoptaran nuevas tecnologías más rápido que sus contrapartes aisladas o dispersas geográficamente[57]. De igual manera, el estudio realizado por Catherine Beaudry sobre el impacto de los conglomerados en el crecimiento y la innovación de las empresas en una amplia gama de industrias en varios

[53] Dani Rodrik, *Industrial Policy for the Twenty-first Century* (2004).

[54] V Henderson, "*Externalities and Industrial Development*", Journal of Urban Economics (1997):42, pp. 449-479.

[55] V. Henderson, "*Marshall's Scale Economies*", Journal of Urban Economics (2003):53 (1) 1-28.

[56] R. Martin y Peter Sunley, "*Deconstructing Clusters: Chaotic Concept or Policy Panacea?"*, en Journal of Economic Geography (enero de 2003), Vol. 3.

[57] B. Harrison et. al., "*Innovative Firm Behavior and Local Milieu: Exploring the Intersection of Agglomeration, Firms Effects, and Technological Change*", (1996), citado en Martin y Sunley, op.cit.

países de Europa arrojó resultados ambivalentes[58]. Un estudio reciente sobre la competitividad de Irlanda realizado por O'Malley y Egeraat descubrió que pese a 'una falta de conglomerados autóctonos al estilo de aquellos propuestos por Porter, la industria nacional irlandesa se ha desempeñado bastante bien durante los noventa[59].

Sin embargo, la cuestión clave de este informe es si los gobiernos pueden dar forma a tales conglomerados y si es posible inducirlos en regiones rezagadas. Un reciente informe publicado por la *Brookings Institution* sugiere que la tarea puede tener sus complicaciones ya que son los empresarios los que dan inicio a un conglomerado a partir de sus intereses y experiencias previas y los conforman basándose en contactos locales y conocimiento empresarial. En consecuencia, "decisiones independientes pero a la vez complementarias de una gama de actores económicos convergen de pronto para revitalizar el crecimiento en lugares que demuestran cierto éxito previo"[60]. El trabajo de Rosenthal y Strange sobre la región de Nueva York confirma esta visión al descubrir que las nuevas empresas tienden a instalarse en zonas donde ya hay concentración de su propio sector. (Si bien otros estudios sobre la región de Nueva York han descubierto que las nuevas empresas tienden a una mayor descentralización que las empresas más antiguas del sector y que tales empresas suelen registrar índices de cierre más rápidos). Del mismo modo, Cortright sostiene que la especialización regional tiende a persistir en el tiempo, lo cual indica que las regiones con concentración de industrias estarían en mejor posición para aumentar tal especialización y que, por el contrario, que aquellas sin concentraciones especiales enfrentarían dificultades a la hora de especializarse, ya sea entre las propias empresas de la región o al atraer a empresas de otros lugares. Este autor indica además que las oportunidades de cambiar drásticamente la concentración de ciertas industrias depende de transformaciones radicales en la estructura o tecnología industrial, y que 'a pesar de la presencia de un puñado de instancias que aplican políticas públicas reconocidas por intentar cambiar la base económica de una región (se cita con frecuencia el parque de investigaciones *Research Triangle Park* de Carolina del Norte) los fracasos son mucho más comunes'[61]. Krugman, por su parte, descarta la función de la política gubernamental y sostiene que 'pequeños sucesos accidentales dan inicio a un proceso acumulativo en el cual la presencia de un gran número de empresas y trabajadores actúa como incentivo para que lleguen aún más empresas y trabajadores a un lugar específico. El patrón que resulta de este proceso puede estar determinado por la presencia original de recursos y tecnología a nivel muy general, pero, en lo concreto, es sorprendente el papel que desempeña la historia y la casualidad[62].

Cortright concluye que la mejor forma de considerar a los conglomerados es como un principio organizador del desarrollo económico, un marco útil para comprender la economía de una región y tal vez una forma de identificar grupos con los cuales trabajar, y agrega además que trabajar con agrupaciones de empresas del mismo conglomerado puede también ser útil si se desplaza el foco de la discusión desde la captación de rentas de cada empresa en particular (subsidios, exoneraciones fiscales temporales) hacia problemas comunes de competitividad que afectan a la mayoría.

INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

61. Los esfuerzos de los gobiernos para manipular la ubicación de la actividad económica tienen larga data y una historia llena de altibajos. Estos esfuerzos incluyen la prohibición absoluta de instalar nuevas fábricas en áreas "sobre desarrolladas", como la prohibición aplicada en el decenio de 1920 por el Gobierno Británico de instalar nuevas fábricas en el área de Londres y la entrega de subvenciones en incentivos tributarios a las empresas que se instalen en zonas donde se desea fomentar el crecimiento. Otros incentivos son más bien

[58] C. Beaudry et.al., "*Clusters, Innovation and Growth: A Comparative Study of European Countries* (2000), citado en Martin y Sunley, op.cit.

[59] O'Malley y Egeraat (2000), citado en Cambridge Econometrics, n/d, op.cit.

[60] Joseph Cortright, *Making Sense of Clusters: Regional Competitiveness and Economic Development*, Brookings Institution (2006).

[61] Cortright, op.cit.

[62] Paul Krugman, citado en Cortright (2006).

indirectos: se ofrece infraestructura adicional fuera del lugar de la planta y capacitación a los trabajadores; comercialización y posicionamiento de la marca a nivel regional; asistencia para la adquisición de tierras y para superar obstáculos normativos, y la creación de proyectos de renovación urbana destinados a hacer que las ciudades económicamente retrasadas sean más atractivas para los ejecutivos y profesionales calificados.

Recuadro 5: Políticas regionales implícitas

Es necesario mencionar de partida que, en ocasiones, las políticas sin objetivos regionales explícitos pero que redundan en efectos dispares y de gran envergadura en diferentes regiones de un país superan en resultados a las políticas regionales explícitas. Por ejemplo, en Estados Unidos el gasto militar ha influido considerablemente en la geografía del crecimiento económico. Desde la Segunda Guerra Mundial, las compras vinculadas a la industria aeronáutica, electrónica, de las comunicaciones y la computación han ayudado a sembrar nuevos complejos industriales guiados por el gobierno en Los Ángeles, Seattle y Silicon Valley[63]. Lo mismo sucedió en Europa, donde las reducciones a las barreras comerciales que acompañaron a la adhesión a la UE beneficiaron a algunas regiones más que a otras. Existen pruebas contundentes de que entre los nuevos estados miembro y los candidatos a la UE, las regiones de la frontera occidental se beneficiaron desproporcionadamente de las compras transfronterizas en los países de la UE-15, las inversiones extranjeras directas y la mayor exposición al comercio. En consecuencia, experimentaron menores tasas de desempleo y mayor crecimiento del PIB, particularmente en los primeros años de la transición[64]. Por su parte, la política agrícola común (PAC) de la UE también ha influido en la geografía del crecimiento en Europa. El informe Sapir sostiene que el impacto redistributivo de los fondos estructurales (la correlación negativa entre el monto de los fondos estructurales que recibe una región y su PRB per cápita) se ve contrarrestado totalmente por las transferencias en virtud de la PAC y otros programas internos[65].

Infraestructura a nivel macro

62. La construcción de obras de infraestructura a nivel macro (energía, telecomunicaciones, carreteras, líneas férreas, puertos y aeropuertos e incluso servicios de agua y saneamiento) en zonas deprimidas es un medio consagrado para fomentar el desarrollo regional. El reciente informe de la OCDE, *Building Competitive Regions*, destaca que "un tema recurrente de los análisis realizados por la OCDE sobre algunas regiones es la expectativa de que al mejorar la infraestructura física las empresas locales obtendrán ganancias en productividad y se mejorará el atractivo de una zona para recibir inversiones". Aún más, el informe afirma que "el trabajo (de la OCDE) en varias regiones muestra que la existencia de infraestructura física eficiente y de servicios relacionados es un aspecto crucial para el desarrollo económico"[66].

63. No obstante, el impacto de la inversión en infraestructura ha sido difícil de cuantificar. La bibliografía sobre desarrollo ha intentado demostrar varias veces la existencia de una relación estadística entre infraestructura y crecimiento económico y muchos de estos estudios muestran un alto nivel de rentabilidad en función de series cronológicas. Algunos estudios

[63] Ann Marcusen, *Interaction between Regional and Industrial Policies: Evidence from Four Countries* (1995), actas de la Conferencia Anual sobre Economía del Desarrollo del Banco Mundial (1994).

64 Peter Huber, "*Regional Labor Market Developments in Transition*", World Bank Policy Research Working Paper No. 3896 (2006). Los gobiernos normalmente usan los programas de desarrollo regional para compensar el impacto espacial no intencional de políticas no espaciales.

[65] Andre Sapir, op.cit.

[66] OCDE, *Building Competitive Regions* (2005).

que abarcan varios países han utilizado las inversiones públicas en transporte y comunicaciones, o las acciones en caminos, vías férreas y telefonía, para mostrar que las variables de infraestructura se relacionan de manera positiva y significativa con el crecimiento[67]. No obstante, ambos tipos de estudios no dejan claro si la inversión en infraestructura causa crecimiento o el crecimiento genera inversión en infraestructura. El primer trabajo de Aschauer sobre el tema[68] arrojó elasticidades marcadas y positivas en el producto nacional y regional con respecto al capital público. Su conocido estudio sobre "la atracción" busca demostrar que casi toda la inversión en infraestructura aumentará la productividad. Pero tal como señala Button[69], el trabajo de Aschauer sólo demuestra una correlación entre infraestructura y productividad y no causalidad. Las regiones con una fuerza laboral altamente productiva pueden tener gran nivel de infraestructura porque están en condiciones de pagarla, pero no porque la necesiten.

64. En la región de ECA, los datos empíricos sugieren que los Fondos Estructurales de la UE han incentivado claramente la actividad. Durante el período entre 1994 y 1999, los fondos estructurales de objetivo 1 financiaron la construcción o mantenimiento de 4.104 kilómetros de carreteras y 31.844 kilómetros de caminos adicionales. Estas obras tuvieron al menos un efecto keynesiano de corto plazo, ya que dieron un impulso temporal a la economía local gracias al gasto de fondos provenientes del exterior[70]. Si bien parte del impacto fue compensado por el uso de mano de obra y materiales externos, Martin afirma que "la construcción de una carretera aumentó la demanda local de bienes y trabajo y por ende aumentó el ingreso disponible en la región[71].

65. No está claro si este tipo de inversión tuvo un impacto sostenido en el crecimiento o la productividad de las regiones donde se concentró. También se ha intentado analizar varias veces el impacto de la inversión en infraestructura que financia la UE en el crecimiento económico regional por medio de técnicas econométricas[72]. Basile, de Nardos y Girardi analizaron datos desde fines del decenio de 1980 hasta fines del decenio de 1990 proveniente de 12 países de la UE y no pudieron encontrar pruebas contundentes a favor de la convergencia regional del ingreso real per cápita, la productividad laboral o la tasa de desempleo, a pesar de haberse producido una "asignación masiva de Fondos Estructurales" a las jurisdicciones más pobres[73]. El estudio realizado por Stierle sobre las pruebas

[67] BIRF Informe sobre Desarrollo Mundial: Infraestructura para el desarrollo (1994).

[68] David Alan Aschauer, "*Is Public Expenditure Productive*?", Journal of Monetary Economics No. 2 (marzo, 1989): 177–200.

[69] Kenneth Button, "*The Role of Infrastructure in Promoting Growth and Development in Lagging Regions*", documento presentado en el Taller de Promoción de Crecimiento y Desarrollo en Regiones Rezagadas, Banco Mundial, 3 de junio 2002 (inédito).

[70] John Bradley, "*Has EU Regional Policy Been Effective?: the Debate on Structural Funds*", Economic and Social Research Institute, Dublín (agosto 2005), op. cit.

[71] Philippe Martin, "*Public Policies and Economic Geography*" en Bernard Funck y Ludovico Pizzati, *European Integration, Regional Policy and Growth.*

[72] Vea una encuesta sobre disparidades económicas regionales según el modelo macroeconómico en: Herve, Yves, *Intergovernmental Transfers as a Macroeconomic Success Story of European Integration: Myth or Reality*?, (Europa Institute, 2000).

[73] Roberto Basile, Sergio de Nardos, y Alessandro Girardi, "*Regional Inequalities and Cohesion Policies in the European Union*" (ISAE Instituto di Studi e Analisi Economica, Rome 2004).

econométricas a favor del impacto de las transferencias regionales de fondos de la UE en el crecimiento económico afirma que "algunos estudios han descubierto impactos positivos de los Fondos Estructurales, mientras que otros no"[74]. No obstante, el autor señala que la mayoría de estos intentos por relacionar el PIB nacional o regional o el aumento de la productividad con la asistencia para la concentración por medio de regresiones económicas están "plagados de debilidades en términos metodológicos, econométricos y de datos". En ese mismo sentido, Cappelen, es sumamente crítico de la existencia de estudios econométricos y afirma que las conclusiones de estos modelos dependen más de las hipótesis que los sustentan que de las pruebas empíricas[75].

66. Los análisis no econométricos tampoco han podido establecer una relación sistemática entre la asignación de fondos estructurales de la UE y en el crecimiento económico regional. Un informe preparado para la Comisión Europea sobre el impacto de los fondos estructurales durante el período entre 1994 y 1999 llegó a la siguiente conclusión: "las disparidades interregionales permanecen y algunas regiones aparentemente no hicieron ningún avance significativo….. Lo anterior plantea algunas preguntas sobre la capacidad del Objetivo 1 para apoyar un desarrollo territorial equilibrado"[76]. De igual manera, el informe de Sapir concluye que "no es posible establecer de manera concluyente cuál habría sido el desempeño relativo de estas regiones de no mediar las políticas de cohesión de la UE[77]. Boldrin y Canova señalan que la convergencia regional dentro de los estados miembros de la UE casi se detuvo luego de la adopción de las políticas estructurales y de cohesión[78].

67. El hecho de que estos estudios no hayan podido establecer una relación sistemática entre inversión en infraestructura de la UE y crecimiento económico regional no significa que la relación no exista. Hasta cierto punto, todos los estudios tienen defectos y el primer de ellos es considerar que todas las inversiones en infraestructura son equivalentes: la construcción de un parque industrial en una región aislada recibe la misma ponderación que la finalización de un tramo vital de la red vial nacional. Sin embargo, no todas las inversiones en infraestructura son equivalentes y las tasas de rentabilidad económica varían. Tal como muestra el Recuadro 6, incluso inversiones similares pueden ejercer efectos distintos según las condiciones de la región donde se llevan a cabo.

68. En segundo lugar, los estudios (en diverso grado) no consideran los demás factores que influyen en la tasa de crecimiento o en la convergencia. Ciertamente, la inversión en infraestructura con fondos de la UE no es el único factor que influye en la economía de una región en particular. Tal como se ha mencionado, los cambios en el régimen comercial o las políticas sectoriales en vigencia sí tienen impacto, al igual que los cambios en la demanda

[74] Michael Stierle, "*Conditions for a Contribution by the Structural Funds to Real Convergence of the Recently Acceded Member States*", European Regional Science Association Conference Paper (2004).

[75] Aadne Cappelen et.al., '*The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union'* en JCMS (2003), vol 41, No. 4.

[76] ECOTEC Research and Consulting, Ex-Post Evaluation of Objective 1 1994-1999, Informe final para la DG – Política Regional, Comisión Europea.

[77] Andre Sapir, op.cit.

[78] Boldrin y Canova, op.cit. Note que las disparidades en los estados miembros de la UE por separado se redujeron durante este período.

externa por las exportaciones de la región. La mayoría de los estudios analizados en este informe no aíslan el impacto de la inversión en infraestructura de estos factores contemporáneos. Por consiguiente, tal como Stierle concluye, "no es posible inferir una causalidad a partir de la falta de convergencia o la velocidad de ésta, que puede ser el resultado de múltiples factores económicos, sociales y de políticas, aparte de la asistencia proporcionada por la UE"[79]. Desde una perspectiva más positiva, el informe de Sapir concluye que "los esfuerzos de los Fondos Estructurales y el Fondo para la cohesión de la UE para promover la convergencia son sólo complementarios de otros factores". En este sentido, deben venir acompañados de políticas nacionales destinadas a crear un entorno favorable para las inversiones y para la formación de capital humano[80].

69. La bibliografía reciente tampoco intenta identificar las circunstancias en las cuales es más probable que la inversión en infraestructura tenga impacto. Un estudio reciente realizado por de la Fuente concluye que "hay suficientes indicios de que la inversión pública en infraestructura contribuye de manera significativa a aumentar la productividad, al menos en regiones que no han llegado a un punto de saturación. La rentabilidad es alta donde la infraestructura es escasa y no existen redes básicas, pero comienza a caer en picada desde ese punto en adelante"[81]. Canning y Pedroni llegan a conclusiones similares cuando descubren altas rentabilidades a la inversión donde la infraestructura es escasa y no existen redes básicas, pero comienza a caer en picada desde ese punto en adelante"[82]. El Informe sobre Desarrollo Mundial de 1994 concluyó que "el impacto económico de la inversión en infraestructura depende de si ésta proporciona el tipo de servicios que los usuarios valoran, lo que a su vez, depende de características de calidad, confiabilidad y cantidad. Es crucial que la oferta y la demanda se correspondan. La misma premisa aplica aparentemente para invertir en las regiones económicamente retrasadas.

70. En general, esto sugiere que es probable que no todas las inversiones en infraestructura tengan un impacto positivo en el crecimiento económico regional. Es poco probable que un parque industrial ubicado en un punto remoto y deshabitado del país estimule la economía local. Pero sí sugiere que el tipo correcto de inversión en infraestructura puede ofrecer las condiciones necesarias y hasta suficientes para fomentar el crecimiento económico. Lo importante es identificar cuáles son tales inversiones. La sección final de este informe analiza algunas metodologías en materia de planificación de inversiones de capital.

[79] Michael Stierle, "*Conditions for a Contribution by the Structural Funds to Real Convergence of the Recently Acceded Member States*", European Regional Science Association Conference Paper (2004).

[80] Andre Sapir, *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver* (2003).

[81] De la Fuente, '*Does Cohesion Policy Work?*' en Funck y Pizzati, *European Integration Regional Policy and Growth* (2003).

[82] Canning David y Peter Pedroni, *Infrastructure and Long Run Economic Growth*, Cornell University Center for Analytic Economics (July 1999).

Recuadro 6: Las inversiones en transporte son un arma de doble filo

Los datos empíricos sugieren que algunas formas de inversión en infraestructura pueden convertirse en un arma de doble filo, particularmente en el caso de la infraestructura de transporte. Las inversiones en infraestructura de transporte *intra*-regional pueden facilitar las economías de concentración al reducir los costos del transporte al interior de la región. Pero las inversiones que facilitan el comercio interregional pueden afectar negativamente a las empresas de las regiones más pobres al reducir el precio de los bienes importados de otras partes. De hecho, tales mejoras equivalen a reducir los aranceles en el comercio internacional. Aunque una mejora de ese tipo beneficia a la economía nacional en su conjunto (y particularmente a los consumidores de las regiones pobres), afecta negativamente a los productores locales debido al recorte en los precios[83]. En efecto, tales inversiones estimulan a las empresas a reubicarse en regiones más ricas, ya que ello les permite aprovechar los beneficios de una mayor rentabilidad para escalar posiciones en el mercado más rico al tiempo que facilita las ventas en las regiones más pobres.[84] . Un estudio de Combes y Lafourcade[85] confirma lo anterior, ya que indica que la disminución de los costos del transporte registrada en Francia en los últimos 20 años ha resultado en la disminución de la concentración de la actividad económica en torno a la región de París en beneficio de otras grandes ciudades, pero en perjuicio de los distritos vecinos más pobres. Estudios similares realizados en Italia sugieren que la construcción de carreteras entre el Norte y el Sur puede haber conducido, no a la convergencia, sino al relativo deterioro económico del Sur[86]. Irónicamente, el reciente informe publicado por el Banco sobre migración recomienda la construcción de más carreteras para que la gente pueda trabajar en los lugares donde hay empleo sin tener que cambiarse de domicilio.

Educación y capacitación

71. Debido a que mejora las habilidades, la productividad y la capacidad de adaptación de los individuos, la educación genera crecimiento económico de largo plazo[87]. Si todo lo demás permanece constante, lo anterior podría indicar que la inversión en educación es un medio efectivo para estimular el crecimiento en las regiones más pobres. Sin embargo, acá surgen varias salvedades. En primer lugar, la educación no aumenta la productividad laboral si no hay empleos que la requieran. La educación aumenta sólo el lado de la oferta de una ecuación mucho más compleja: aumenta la disponibilidad de mano de obra calificada pero no la demanda. Sin políticas que aumenten la demanda de fuerza laboral, aumentar las oportunidades en materia de educación puede traducirse en una población altamente calificada pero desempleada[88]. Trabajos recientes del Banco reconocen que algunos países en desarrollo han aumentado el acceso a educación sólo para ver como aumentan las tasas de desempleo y cae la rentabilidad de dicha inversión. En otros países, los individuos con alto nivel de

[83] Martin y Faini Rogers (1983) y Brasil (Banco Mundial, 2000).

[84] Philippe Martin, "*Can Regional Policies Affect Growth and Geography in Europe?*" (Blackwell Publishers, 1998).

[85] P. Combes y M. Lafourcade, "*Transportation Costs Decline and Regional Inequalities: Evidence from France*", CEPR Discussion Paper 2894 (1978-1993).

[86] R. Faini, "*Cumulative Processes of Deindustrialization in an Open Region: the Case of Southern Italy 1951-1973*", *Journal of Development Economics* (1983): 12 (3).

[87] Robert Lucas, "*On the Mechanics of Economic Development*' en Journal of Monetary Economics", (1988): 22(1).

[88] Nancy Vandycke, *Access to Education for the Poor in Europe and Central Asia*, Banco Mundial, documento de antecedentes Nº 511 (2001).

educación encuentran trabajo sólo en el sector público, donde su productividad es cuestionable[89].

72. En segundo lugar, la educación que se imparta debe ser pertinente a las necesidades del mercado. Hay cada vez más pruebas que muestran que el tipo de educación que se impartió durante la era soviética ya no es pertinente para el mercado laboral. Según el reciente informe sobre empleos del Banco Mundial, la deficiencia de destrezas es un obstáculo importante para el crecimiento, especialmente en los países de Europa central y oriental, donde el ritmo de la reestructuración ha sido más veloz[90]. En la República Checa, Hungría, Letonia y Polonia, entre 35% y 40% de los empleadores considera que la (falta) de destrezas de la fuerza laboral es un obstáculo significativo para el crecimiento de sus empresas. En Estonia, esta proporción llega al 65%. La educación técnica en Polonia, por ejemplo, estaba tradicionalmente organizada por sectores y el ministro correspondiente decidía sobre los contenidos. Las escuelas se abocaban a un solo sector y rara vez cambiaban a otro tema técnico. De manera similar, en Rusia muchas instituciones de educación secundaria se vinculaban directamente a las empresas productivas. Mientras las empresas no se modernizaran, no había necesidad de actualizar o modificar la educación que impartía la escuela técnica. Como resultado, la educación técnica es muy especializada y está vinculada a empleos para los cuales ya no hay demanda.

Cuadro 4: Relación estadística entre logro educacional y tasa de pobreza extrema

	Logro educacional*		
	Media	Coeficiente de variación	Correlación con la tasa de pobreza
Polonia	2,77	0,022	-0,12
Bulgaria	2,97	0,087	0,05
Rumania	2,54	0,061	-0,91
Rusia	3,18	0,024	-0,29
Turquía	2,05	0,062	-0,83
Kazajstán	3,32	0,102	-0,33
Tayikistán	2,80	0,051	-0,06

*El logro educacional se basa en el siguiente índice, donde: 1= educación primaria incompleta; 2= educación primaria completa; 3= educación secundaria general o técnica completa; y 4= educación terciaria.

73. Finalmente, las pruebas empíricas sustentan la noción de que la educación aumenta la propensión de las personas a trasladarse. Un estudio reciente realizado en Rusia, por ejemplo, descubrió que muchas de las regiones prósperas que no están en la zona central del país han recibido nuevos habitantes que estudiaron en otros lugares y luego se trasladaron a las regiones más alejadas en busca de trabajos mejor pagados. Por lo tanto, ofrecer educación de calidad y acorde con las necesidades del mercado en las regiones retrasadas puede mejorar el ingreso de aquellos que la reciben, pero puede que no beneficie a la economía de la región donde se imparte.

Mejorar el entorno para los negocios

74. Otro obstáculo para el desarrollo económico de las regiones retrasadas es un entorno adverso para los negocios. Trabajos analíticos recientes realizados por el Banco han analizado las limitaciones del entorno para los negocios en los países de la región de ECA[91], las que varían considerablemente entre ellos. Los países de Europa oriental y sudoriental tienen una fuerte carga tributaria y normativas laborales muy estrictas. En la República Checa, Hungría y

[89] Vandyke, op. cit.

[90] BIRF, *Enhancing Job Opportunities Eastern Europe and the Former Soviet Union*, (2005).

[91] BIRF, *Enhancing Job Opportunities Eastern Europe and the Former Soviet Union*, (2005).

Rumania la discrepancia impositiva en el uso de trabajo es de aproximadamente 50%; las normativas laborales, por ejemplo el seguro contra despidos, son exigentes y se fiscaliza su cumplimiento. Como resultado, en los países de Europa oriental 30% de las empresas se quejan de las normativas laborales mientras que la cifra es un poco menor en los países de Europa sudoriental. Por su parte, en los países de la CEI el cumplimiento de las normativas laborales y tributarias se fiscaliza de manera selectiva y las empresas no las cumplen. (En los países de ingreso bajo de la CEI[92] sólo 10% de las empresas se quejan de las normativas laborales). No obstante, el esfuerzo y los riesgos involucrados en eludir el cumplimiento de éstas se suma a las dificultades de iniciar y operar una empresa. Una encuesta realizada recientemente a empresas nuevas en Rusia reveló que más de 90% de los administradores había tenido que hacer pagos más allá de los legales a fin de obtener el permiso del gobierno para iniciar su empresa o servicio; las empresas que estaban más preocupadas por la corrupción invirtieron 40% menos que aquellas que no lo estaban[93]. Otras normativas, como los permisos (tanto la obtención como la renovación), aduanas y tipo de cambio, son una carga muy pesada para las empresas nuevas en muchos países de ECA. Según algunas encuestas, el acceso a tierras urbanizadas constituye una limitación al desarrollo. Por su parte, en los países de ingreso bajo de la CEI el obstáculo es el sistema judicial: muchas empresas encaran en tribunales tratos injustos, alto costo, retrasos prolongados y poca fiscalización. Como resultado, es posible que un contrato nunca entre en vigencia. Una encuesta que recientemente estudió a las pequeñas empresas fabriles de Polonia, Rumania, Rusia y Ucrania, reveló que la efectividad de los tribunales para solucionar disputas comerciales afectaba la propensión de los empresarios a reinvertir sus ganancias[94].

75. No está claro en qué medida estas limitaciones son responsables del retraso de ciertas regiones en cada uno de los países. En principio, la legislación que rige la carga tributaria, las relaciones laborales y el comercio es única para todo el país y está diseñada para aplicarse de manera uniforme en todo el territorio (los impuestos gravados y administrados a nivel local son sólo una fuente menor de ingresos en los países de ECA). Pero las prácticas administrativas varían entre en las regiones, incluso cuando están en manos de funcionarios del gobierno central; la administración fiscal queda a discreción de los funcionarios locales y a veces implica costosas auditorías, fiscalización selectiva y extorsión.

76. Algunos gobiernos locales han aprovechado las condiciones adversas para los negocios y ofrecen asistencia para superar los obstáculos normativos y burocráticos como una manera de atraer nuevas inversiones. Existen datos anecdóticos relativos a alcaldes que han intercedido ante las oficinas locales del gobierno regional para obtener trato preferencial en términos tributarios o normativos para posibles inversionistas o empresas de su preferencia. Los alcaldes también asisten activamente a los inversionistas en la adquisición de tierras (un problema en muchos países ex socialistas, donde la situación de la propiedad de la tierra está todavía en discusión)[95]. Claramente, no se trata de la mejor solución; la mejor solución sería

[92] Armenia, Azerbaiján, Georgia, Kirguistán, Moldova, Tayikistán y Uzbekistán.

[93] Simon Johnson, John McMillan, y Christopher Woodruff, "*Property Rights and Finance*", John Olin Program in Law and Economics, Documento de trabajo 231 (2002).

[94] Johnson, McMillan, y Woodruff, op. cit.

[95] "*Local Economic Development: A Primer–Developing and Implementing Local Economic Development Strategies and Action Plans"*, Banco Mundial (2004).

abordar las condiciones adversas y reducir la carga normativa (en los países de Europa oriental y sudoriental) y reducir la discreción administrativa y las oportunidades para que ocurran actos de corrupción (en los países de la CEI).

Subvenciones a empresas especificas

77. Los gobiernos han utilizado diversos incentivos explícitos para influir en la ubicación del desarrollo económico. Históricamente, éstos se han centrado en influir en el movimiento de capital. Los instrumentos más comunes han sido las subvenciones a empresa especificas (como reducción impositiva y créditos subvencionados). Tales subvenciones consideran los incentivos tradicionales para la inversión privada según tipo de empresa: donaciones o préstamos blandos a empresas que invierten en las regiones elegidas, junto con desgravación fiscal (como reducción de la carga impositiva nacional y local) y suministro a tierras y (o) infraestructura. También incluyen a zonas donde se procesan exportaciones, donde las empresas pueden importar con exención total de derechos (siempre y cuando exporten su producción), donde queden exentas de normativas burocráticas y tengan acceso a infraestructura y servicios de comunicaciones de primera calidad.

78. Este enfoque se aplica, en distinto grado, en todos los países de ECA. La República Checa, por ejemplo, ofrece incentivos tributarios e infraestructura y(o) tierras a bajo costo (zonas industriales) a empresas que cumplen ciertos requisitos. Si bien la reducción impositiva está disponible en todo el país, la tasa varía según las regiones. En Praga, por ejemplo, se ofrece la tasa más baja (20%) y la más alta (46% - 50%), en las otras regiones del país. De manera similar, Polonia ofrece exención del pago del impuesto a la renta a las empresas que se instalan en 14 zonas económicas especiales[96]. En Turquía, según la Ley de incentivo al empleo en las regiones subdesarrolladas, las empresas que operan en las 36 provincias cuyo PRB per cápita es inferior a US$1.500 (en 2001) pueden acceder a la exención del pago de impuesto a la renta y de la contribuciones a la seguridad social que usualmente se exigen con los contratos de empleados nuevos. En Rumania, las empresas que se instalan en las 28 zonas que se han designado oficialmente como desfavorecidas pueden acceder a la exención del pago de impuestos sobre las utilidades[97] y de los derechos de aduanas sobre materias primas y repuestos importados que se utilicen en el proceso de producción. También pueden acceder a programas de financiamiento del Fondo Especial para el Desarrollo. Algunas provincias de Rusia ofrecen sus propios incentivos; por ejemplo, la administración de la provincia de Samara ofrece garantías a las inversiones nuevas y crédito fiscal para la construcción o renovación de equipos en fábricas instaladas.

79. Hay bastante bibliografía, si bien no muy profunda, sobre el impacto de las subvenciones según el tipo de empresa en el desarrollo económico local[98]. Sin embargo, existe

[96] La tasa de exención se basa ya sea en el volumen del gasto de la inversión o en el número de nuevos empleos que cree la empresa. Los gobiernos locales también ofrecen beneficios adicionales a las empresas que se instalan en las zonas económicas especiales. Algunas de éstas son la exención del pago de impuesto sobre los bienes raíces, asistencia por parte de las oficinas locales de empleo en capacitación y selección de personal y asistencia en la adquisición de tierras.

[97] Durante un período de hasta 10 años, siempre que la exención haya sido otorgada antes del 1 de julio de 2003.

98 Este análisis se centra en la experiencia de Europa occidental y América del Norte y se basa en los siguientes artículos, algunos de los cuales contienen más análisis de la bibliografía:

consenso para concluir que las empresas efectivamente se instalan en lugares donde existan incentivos, siempre y cuando éstos sean suficientes. En lo que todavía no hay acuerdo es en lo siguiente:

- si las empresas se van una vez que vencen los incentivos;
- si la inversión tendrá mayor impacto en la economía regional.
- si las subvenciones son el medio más eficaz en función de los costos para lograr los objetivos esperados; y
- el nivel de impacto de la reubicación de la actividad económica en la eficiencia de la economía en su conjunto y en las economías de las regiones donde se habría ubicado la actividad de no mediar estos incentivos.

80. Todos estos aspectos son polémicos. En principio, los incentivos para favorecer la ubicación de ciertos tipos de empresa son temporales y están diseñados para ayudar a las empresas a perseverar hasta que logren un nivel suficiente o superen desventajas como la lejanía de los mercados o proveedores. En estas circunstancias, los incentivos permiten que las empresas se trasladen a lugares donde la rentabilidad de largo plazo será alta, pero donde los costos transitorios inhiben la inversión. La pregunta empírica de cuántas empresas sobreviven una vez que dejan de recibir subvenciones parece fácil de contestar. Sin embargo, no hay bibliografía al respecto.

81. Se espera que las empresas que reciben incentivos tengan un impacto más amplio en la economía gracias a la compra de insumos a proveedores locales, la venta de productos a los

---

Bradley, John. "*Has EU Regional Policy Been Effective?: the Debate on Structural Funds*", Economic and Social Research Institute, Dublin (August 2005).

Boldrin, Michele y Fabio Canova. "*Regional Policies and EU Enlargement*", Center for Economic Policy Research (2003), Documento de discusión Nº 3744.

Cappelen, Aadne et.al. "*The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union*" en JCMS (2003), vol 41, No. 4.

ECOTEC Research and Consulting. Sin fecha. *Ex-Post Evaluation of Objective 1: A Final Report to the Directorate General for Regional Policy*, European Commission

Funck, Bernard, Lodovico Pizzati, y Martin Burncko. "*Overview in European Integration, Regional Policy and Growth*", (Banco Mundial, 2003).

Garnier, Carole. "*Can Policy Instruments be Used to Encourage Subnational Development?*" Documento de trabajo preparado para el Taller de Promoción de Crecimiento y Desarrollo en Regiones Rezagadas Banco Mundial, 3 de junio de 2005.

Hon, V. y Peter Fallon, "*Regional Development Policies: Theory and a Review of the Evidence*" en BIRF. Brazil: Maranhao State Economic Memorandum, 2002.

Martin, Philippe. "*Public Policies and Economic Geography*", En Bernard Funck and Ludovico Pizzati, European Integration, Regional Policy and Growth (Banco Mundial, 2003).

OCDE, Building Competitive Regions: Strategies and Governance (2005).

Shankar, Raja y Anwar Shah. Bridging the Economic Divide within Nations: A Scorecard on the Performance of Regional Development Policies in Reducing Regional Income Disparities (noviembre de 2001).

"*Limited Information Exists on the Impact of Assistance Provided by Three Agencies*" (Oficina General de Contabilidad de Estados Unidos, 1996).

productores locales y el impacto del gasto de sus empleados en la demanda local. No obstante, la bibliografía, especialmente los análisis elaborados para el Banco Mundial, afirma que estas expectativas no siempre se cumplen. Las empresas operan en aislamiento, importan equipos y materiales desde otras regiones y exportan sus productos a otras regiones. De manera similar, la OCDE informa que "varios estudios han descubierto que (…) las plantas regionales no se insertan totalmente en los sistemas locales de producción y no generan vínculos sólidos con los proveedores locales"[99].

82. Debido a que los incentivos tienden a venir en forma de capital, con frecuencia su impacto en el empleo es limitado y se limita más aún cuando las destrezas que las empresas necesitan no están disponibles en el mismo lugar. En este contexto, las empresas tienen que importar trabajadores externos. Algunos países han intentado contrarrestar este sesgo por medio de imponer un tope máximo al monto de los incentivos por empleo. Otros han subvencionado directamente el costo de la mano de obra. En principio, las subvenciones a la mano de obra incitan a las empresas a sustituir el trabajo por el capital, lo que crea más empleos. Sin embargo, los detractores afirman que ese tipo de subvenciones no es sostenible. Las subvenciones de capital permiten que las empresas renueven sus equipos y sean más competitivas y, una vez terminado el proceso, pueden "graduarse" de las subvenciones. No obstante, nunca se pueden "graduar" luego de obtener subvenciones para mano de obra.

83. Además, las subvenciones pueden ser bastante costosas. A principio de 1990, Carolina del Sur comprometió US$70.000 por empleado para atraer la instalación de una planta de BMW. Albama gastó más de US$200.000 por empleo para atraer a Mercedes. El costo indirecto de las subvenciones puede ser aun mayor. Midelfart-Knarvik y Overman[100] descubrieron que aquellas políticas regionales en Europa han instado a las empresas donde son menos eficientes y han logrado el objetivo de dispersar las actividades económicas pero a expensas del crecimiento general. Tal como se ha mencionado, el informe de Sapir también reveló que la compensación económica regional no es compatible con el crecimiento económico nacional.

84. La bibliografía de Estados Unidos pone énfasis en los costos de los incentivos según tipo de empresa en las jurisdicciones adyacentes. Los incentivos locales, en algunos casos, tienen buenos resultados en atraer nuevas inversiones. Pero la evidencia sugiere que las empresas que reciben tales incentivos simplemente se trasladan desde otros lugares. Si bien los incentivos pueden estimular el crecimiento en el lugar que los otorga, no ocasionan ningún tipo de crecimiento en la economía general. Estudios realizados en Estados Unidos indican que las empresas utilizan el traslado como amenaza para obtener subvenciones adicionales de las zonas donde se ubican. En respuesta a esto, la Administración para el Desarrollo Económico ha debido prohibir explícitamente el uso de sus fondos para atraer a empresas que intenten trasladarse desde jurisdicciones vecinas[101].

[99] OCDE, *Building Competitive Regions* (2005)

[100] Citado en Bernard Funck et. al., "Overview", European Integration, Regional Policy and Growth.

[101] "*Limited Information Exists on the Impact of Assistance Provided by Three Agencies*", Oficina General de Contabilidad de Estados Unidos, (1996).

85. En consecuencia, algunos análisis recientes realizados por el Banco Mundial no aprueban las subvenciones para la ubicación industrial. El análisis que Hon y Fallon realizaron en 2002 sobre los incentivos para el desarrollo regional concluyó que, en general, estos incentivos sólo "inyectan recursos en lugares que están destinados a fracasar"[102]. Shankar y Shah concluyen que "las políticas regionales han fracasado en casi todos los países, federados y repúblicas por igual"[103].

ENFOQUES INTEGRALES

86. El fracaso de las subvenciones a empresas especificas ha instado a elaborar un enfoque más integral y a la medida de las necesidades del desarrollo regional. Este enfoque, según lo define el Banco Mundial[104], la Unión Europea y la OCDE[105], se funda en el diagnóstico de las ventajas comparativas de una región en particular y los obstáculos que enfrenta su desarrollo. El resultado es una estrategia que identifica sectores de crecimiento clave y las medidas que deberán tomar los diversos actores involucrados, como el gobierno nacional y local, la empresa privada y las ONG. La OCDE, por ejemplo, ha elaborado una completa serie de estudios territoriales que analizan los factores que limitan el crecimiento de ciertas regiones en algunos países. Algunas de estas limitaciones son la red de transporte, el entorno local para los negocios y los obstáculos en términos de gestión y planificación pública que impone la estructura del gobierno subnacional. También identifican posibles sectores de crecimiento. El estudio de la OCDE sobre la región de Teruel, en España, cita las tradiciones agrícolas y la belleza intacta de las zonas rurales para promover una estrategia económica basada en la comercialización especializada de los productos locales (jamón, aceitunas y duraznos) y en el turismo agrícola[106]. De manera similar, el estudio de la OCDE sobre la región Moravska Trebova-Jevicsko, en la República Checa, centra su atención en la comercialización especializada de productos agrícolas[107]. La normativa de la Unión Europea que rige la asignación de Fondos Estructurales durante el período de 2007 a 2013 ahora exige la elaboración de estrategias económicas regionales[108].

87. En principio, este enfoque integral y a la medida del desarrollo regional es bastante razonable, debido a la amplia gama de factores que contribuyen al crecimiento económico regional y las circunstancias que varían en cada región. La situación de una ciudad que vivía de una sola industria y que hoy está en decadencia, en el sur de Polonia, difiere en gran medida de la región rural en Anatolia oriental donde la pobreza es persistente. Se espera que las estrategias de desarrollo regional varíen de igual manera. El reciente estudio sobre

[102] V.Hon y Peter Fallon, "*Regional Development Policies: Theory and a Review of the Evidence*"en BIRF. Brasil Maranhao State Economic Memorandum 2002.

[103] Raja Shankar y Anwar Shah, Bridging the Economic Divide within Nations: A Scorecard on the Performance of Regional Development Policies in Reducing Regional Income Disparities (noviembre, 2001).

[104] Vea http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTURBANDEVELOPMENT/EXTLED.

[105] Vea OCDE, Building Competitive Regions: Strategies and Governance (2005).

[106] OCDE, OCDE Territorial Reviews: Teruel, España (2001).

[107] OCDE, OCDE Territorial Reviews: Moravska Trebova-Jevicsko , República Checa (2002).

[108] EU Council Regulation 2004/0163.

competitividad de los factores, preparado para la DG-REGIO[109], identifica tres tipos de regiones y sus correspondientes estrategias de desarrollo: 1) regiones productivas, que pueden ganar competitividad gracias a que ofrecen insumos poco costosos (terrenos baratos, ausencia de congestión, vivienda asequible y mano de obra barata); 2) regiones de sectores de crecimiento dinámico, con economías de concentración de una industria específica, en ellas las ventajas clave son las destrezas laborales y la disponibilidad de servicios y proveedores especializados); y 3) regiones de conocimientos (grandes zonas urbanas que pueden beneficiarse no sólo de las economías de concentración de una industria específica, sino que también de la concentración económica de múltiples sectores). Además, se pueden agregar a esta lista regiones donde no hay ventajas competitivas, donde la emigración y la asistencia social son las únicas soluciones viables para enfrentar la pobreza regional.

88. Existen varias herramientas analíticas para elaborar estrategias de desarrollo regional. Algunas de éstas han sido formuladas en los campos de la ciencia regional, la planificación regional y la geografía económica. Varían desde modelos tradicionales, diseñados para identificar la base de exportaciones de una región determinada[110] y su impacto en la economía regional más amplia, hasta modelos de equilibrio más generales. También existen metodologías más eclécticas, como los de la OCDE, que están diseñados para catastrar las ventajas naturales y las limitaciones institucionales y en infraestructura.

¿Puede el gobierno escoger los sectores que van a crecer?

89. Cuánto debe o no el gobierno (o las instituciones financieras internacionales) influir en la formulación de estrategias de desarrollo regional todavía es tema de controversia hoy. Los argumentos, a favor y en contra, son similares a aquellos que se esgrimen respecto de las políticas industriales. La bibliografía sobre éstas últimas apoya ambas posturas. Rodrick resume los argumentos más comunes en contra de las políticas industriales: “Los gobiernos no pueden elegir los sectores que van a crecer, los países en desarrollo carecen de burocracias competentes que sean efectivas, son susceptibles a la captación política y a la corrupción, casi no hay pruebas de que funcione y, gracias a la OMC, son ilegales de todos modos"[111]. Pack añade que “el sector público no es omnisciente y de hecho, cuenta con menos información que el sector privado sobre la naturaleza de las fallas del mercado”. En su análisis sobre las políticas industriales, Pack señala que "nadie sabe en realidad si una industria en particular será rentable en una situación dada. Saber eso exige saber además sobre: 1) las industrias que se benefician de las economías de escala dinámicas (aprenden haciendo); 2) la magnitud de las desventajas en términos de costos en cada etapa del proceso de aprendizaje; 3) los sectores son competitivos en el largo plazo; 4) la magnitud y escala de los efectos derivados dentro de una industria; y 5) el grado al cual los primeros participantes general beneficios para los

[109] Cambridge Econometrics. 2002. A Study on the Factors of Regional Competitiveness: Draft Final Report for the European Commission Directorate-General Regional Policy. Cambridge, Reino Unido.

[110] Por ejemplo, los análisis *shift-share* y de especialización sectorial económica. Estos métodos comparan la composición sectorial de la economía de una región con la composición sectorial de la economía nacional. Los sectores sobrerepresentados en la región (es decir con un cociente de ubicación superior a 1,0) son considerados como sectores de exportación. Cabe destacar que está en duda la utilidad de estas herramientas para otros fines que no sean descriptivos.

[111] Dani Rodrik, *Industrial Policy for the Twenty-first Century* (septiembre de 2004).

futuros participantes. Añade que "ningún estudio ha intentado evaluar si los gobiernos han logrado dominar estas áreas" y concluye que "no existe un análisis contrafactual reconocido que evalúe el éxito de las políticas industriales dirigidas a las industrias individuales". Los investigadores han analizado el impacto de la protección comercial, las subvenciones en investigación y desarrollo, las subvenciones generales y las tasas preferenciales de financiamiento en la evolución de la productividad, la acumulación de capital y la estructura. En este sentido, pocos análisis empíricos prueban que la focalización sectorial sea efectiva[112].

90. En algunos casos, el sector público ha jugado un papel decisivo en el desarrollo de algunos sectores o regiones. Un buen ejemplo de esto es la pujante industria de exportación frutícola de Chile. En ese país, la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) jugó un papel importante a comienzos del decenio de 1960, cuando hizo un catastro de las parcelas frutícolas existentes, analizó la posible demanda de los mercados extranjeros, introdujo y seleccionó nuevas variedades, creó viveros para producir plantas libres de enfermedades, construyó instalaciones de enfriamiento en lugares estratégicos para promover servicios de post cosecha, realizó inspecciones sanitarias a la fruta exportada y abrió líneas de crédito favorables para obtener capital de trabajo. Durante los primeros 20 años de la reforma las exportaciones crecieron a una tasa anual de 20%, la superficie de parcelas comerciales se triplicó y la producción frutícola se cuadruplicó[113].

91. El primer plan integral de desarrollo en Corea (1972 – 1981) no sólo seleccionó sectores ganadores sino también regiones ganadoras donde debía centrar su atención. Se buscaba la descentralización industrial principalmente por razones militares, ya que Seúl está demasiado cerca de la frontera con Corea del Norte. Se seleccionaron las ciudades de Pohang, Changwon, Cyeoje y Gumi para fomentar allí la industria pesada. A Ulsan (en la costa suroriental, 70 kilómetros al norte de Busan) se le asignó el liderazgo en la manufactura de productos químicos y automóviles. Daegu se convirtió en un centro textil. Esta política está codificada en la ley que crea una zona de exportaciones y la Ley de Distribución Industrial de 1977, que crea zonas económicas especializadas cerca de las regiones costeras del país. Finalmente, el gobierno emitió órdenes de reubicación. Pero el traslado de las empresas se logró principalmente gracias a la formación de alianzas estratégicas con los *chaebols* (grupos industriales) y el ofrecimiento de incentivos tributarios, subvenciones para capacitación y exención en el pago de aranceles aduaneros. Esta estrategia dio buenos resultados en el sentido que las industrias pudieron sobrevivir en los lugares a donde se trasladaron. Sin embargo, se desconoce el costo económico de esta estrategia regional en particular[114].

92. El salto que dio Irlanda hacia el desarrollo, luego de 50 años de estancamiento económico, también consideró la focalización sectorial. La economía creció a una tasa promedio de sólo 2% en el decenio de 1950, muy por debajo del promedio de Europa occidental. En 1958, el gobierno comenzó a cambiar sus políticas históricamente

[112] Howard Pack y Kamal Saggi, *Is There a Case for Industrial Policy? A Critical Survey*, World Bank Research Observer (2006): Vol 21 (2).

[113] De Ferranti, Guillermo Perry, et. al., *From Natural Resources to the Knowledge Economy*, Estudios del Banco Mundial, Región de América Latina y el Caribe (2001).

[114] Ann Markusen, "*Interaction between Regional and Industrial Policies: Evidence from Four Countries*", acta de la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Economía para el Desarrollo (1995).

aislacionistas y proteccionistas hacia una política de apertura al comercio y la inversión. En 1973, se integró a la Unión Europea y en 1979, al Sistema Monetario Europeo, con lo que rompió su vínculo con la libra esterlina. El ingreso de Irlanda a la UE tuvo un enorme impacto en su economía. Al reducir los aranceles aduaneros dentro de la UE, los productos irlandeses tuvieron acceso más expedito a los mercados europeos y también mejoró la capacidad del país para atraer inversión extranjera en manufactura, tanto para países que no pertenecían a la UE y buscaban un punto desde donde penetrar en el mercado europeo como para empresas de la UE que buscaban un lugar más barato donde instalarse dentro de la unión. La mano de obra también es otro de los atractivos de Irlanda. En relación con otros países del bloque, la mano de obra era joven, relativamente bien educada y barata. En efecto, el alfabetismo entre los jóvenes era casi universal y los salarios eran bajos, en comparación con otros países del norte de Europa. (Si bien el salario y las condiciones laborales se acordaban por negociación colectiva entre empleados y empleadores, menos del 20% de los empleados del sector privado pertenecía a algún sindicato y el salario era más bien determinado por el mercado). Además, la mano de obra habla inglés, un gran punto a favor para atraer no sólo empresas estadounidenses sino también otras multinacionales, ya que el inglés es el idioma común de las empresas multinacionales sin importar mucho su origen. El gobierno coronó estas ventajas con un programa de incentivos industriales. Antes de 1982 (y ante el aumento de las restricciones de la Unión Europea) Irlanda ofreció a las empresas manufactureras extranjeras la exoneración tributaria total sobre las ganancias provenientes de las exportaciones. Los esfuerzos del gobierno se centraron en los sectores electrónico y farmacéutico, ambos "débiles" a la fecha[115], y con altas expectativas de crecimiento rápido. En un esfuerzo por desarrollar economías de concentración, el gobierno también promovió la formación de "conglomerados" de industrias relacionadas. Así, a las empresas de ensamblaje de computadores (Apple, Compaq, Dell, Gateway e IBM) se unieron los fabricantes de microprocesadores (Intel y NEC) y las empresas creadoras de programas computacionales (Microsoft, Lotus y Oracle). El resto ya forma parte de la historia.

93. Sin embargo, estos casos pueden ser excepcionales. El hecho de que la intervención del gobierno haya estado ocasionalmente asociada con buenos resultados no significa que todas las intervenciones tengan resultados similares. Respecto de este tema, Rodrick tiene la última palabra. El autor plantea que el sector público tenga un papel más bien modesto, que sea "un tipo de colaboración estratégica flexible entre los sectores público y privado, diseñado para obtener información sobre los objetivos del crecimiento y los obstáculos a éste". Quizás lo más importante es que Rodrick afirma que "el truco no es escoger a los que están destinados a ganar sino reducir las pérdidas rápidamente cuando se han cometido errores"[116].

94. Un enfoque más modesto sería realizar el tipo de evaluación de entorno para las inversiones que el Banco Mundial realiza a nivel nacional. Estas evaluaciones comparan los factores que influyen en la toma de decisiones detrás de una inversión privada e identifica los factores que instaurarían un entorno favorable para la creación de empresas privadas. La Encuesta sobre Entorno para los negocios y desempeño empresarial (BEEPS, por sus siglas en inglés) genera mediciones comparativas en áreas como relaciones con el gobierno (corrupción y entorno normativo), mano de obra, acceso a capital, asuntos legales y judiciales e

[115] Sectores en los cuales el transporte representa una pequeña proporción del total de sus costos de producción.

[116] Dani Rodrik, *Industrial Policy for the Twenty-first Century* (septiembre de 2004).

infraestructura. La evaluación sobre el clima para las inversiones, que ahora realiza el Banco Mundial a nivel nacional, cubre la gama de temas que influyen en el desarrollo de regiones también. Como muestra el Recuadro 7, la Evaluación del Clima para la Inversión en Moldova, por ejemplo, aborda el clima macroeconómico del país, la percepción de los inversionistas extranjeros, las limitaciones administrativas y legales, la normativa laboral y las destrezas disponibles y el acceso a financiamiento, a tierras y a servicios de infraestructura. No obstante, estos estudios son bastante costosos y probablemente no son viables para todas las regiones o todos los países.

Recuadro 7: Evaluación del clima de inversión de Moldova

Contenidos

1. Del crecimiento de recuperación al crecimiento sostenible
- Una economía en transición: el colapso y la recuperación de la economía de Moldova
- Pruebas de un programa pendiente
- El crecimiento económico y el alivio de la pobreza van de la mano

2. Percepciones y otros indicadores del clima de inversiones
- Principales inquietudes de las empresas: incertidumbre en materia de políticas y reglamentos abrumadores
- El costo de hacer negocios: los costos más altos en la región, corrupción
- Incertidumbre en materia de políticas: uso selectivo de reglamentos para fines políticos y económicos.

3. Restricciones administrativas y legales
- Obstáculos administrativos: el problema más importante
- Corrupción: casi nada nuevo
- Impuestos: tasas de ingreso razonables, alto IVA y administración poco razonable
- Controles de precio y política sobre competencia
- El entorno legal
- Aduanas y reglamentos comerciales: otro obstáculo
- Bienes raíces y construcción

4. Mano de obra, finanzas y tierra
- Mano de obra
- Finanzas
- Tierra

5. Servicios de infraestructura
- Telecomunicaciones
- Transporte
- Energía
- Agua

6. Recomendaciones en materia de políticas
- Flexibilizar el peso de los reglamentos
- Relajar otras restricciones

PLANIFICACIÓN Y ASIGNACIÓN DE FONDOS PARA EL DESARROLLO REGIONAL

95. Son muchos los sectores y actores políticos involucrados en el desarrollo regional. Tal como se ha mencionado, el gobierno central usualmente fija un marco de políticas para el fomento de las economías regionales: la estructura tributaria y el esquema fiscal a nivel nacional, los términos y condiciones del empleo en el sector formal y las redes de protección social, además del sistema para la transferencia fiscal intergubernamental. Los ministerios sectoriales del gobierno central rigen la disponibilidad de infraestructura a escala nacional, como carreteras, vías férreas, telecomunicaciones y energía. También son clave a la hora de financiar la educación y la salud (en este último caso, por medio de sistemas nacionales de seguridad social). Los gobiernos municipales de la región de ECA son más bien responsables de los servicios públicos en las ciudades (suministro de agua, alcantarillado y calefacción),

además del manejo de los residuos domiciliarios y la construcción de vías urbanas y caminos rurales. En la mayoría de los países que participaron en el estudio, los municipios también están a cargo de la gestión de la educación primaria y de los centros de atención de salud primaria (si bien en ambos casos, los fondos provienen del gobierno central).

96. El problema, desde la perspectiva del desarrollo regional, es la coordinación de las acciones de estos diversos actores en su tarea de elaborar una estrategia de fomento para una zona geográfica en particular. Tal como se ha dicho, los ministerios sectoriales nacionales son cerrados y tienden a centrarse exclusivamente en su área de trabajo sin considerar las implicancias globales de sus acciones en el desarrollo económico o de las sinergias con otros sectores. Por su naturaleza, los gobiernos municipales están bien posicionados para tomar un enfoque multisectorial en sus iniciativas de desarrollo económico, pero adolecen de problemas estructurales propios. En primer lugar, son demasiado pequeños; tal como muestra el cuadro 5, el tamaño promedio de los gobiernos locales de la región de ECA es de menos de 30.000 habitantes y en la mayoría de estos países, de menos de 10.000. Como resultado, las estrategias de desarrollo que se elaboran a nivel local tienden a ser muy limitadas en su visión. En efecto, los gobiernos municipales por sí solos no pueden considerar todos los beneficios que su estrategia traería al conjunto de la región. De hecho, es posible que compitan entre sí, en lugar de actuar en conjunto. Además, los gobiernos locales (excepto las ciudades capitales y los principales centros de comercio, como San Petersburgo o Almaty) no logran influir en el escenario nacional ya que su posición no les permite manejar el comportamiento de los ministerios nacionales a voluntad. Si bien los gobiernos municipales de las áreas metropolitanas pueden elaborar estrategias exhaustivas de desarrollo, no es probable que puedan hacer lo mismo, por ejemplo, cada uno de los 6.300 gobiernos locales de la República Checa (o los 12.200 de Rusia o los 3.225 de Turquía, etc.).

Cuadro 5: Población promedio de los gobiernos locales en algunos países de ECA

País	Población promedio
República Checa	1.659
Eslovaquia	1.855
Azerbaiyán	3.057
Hungría	3.242
Letonia	4.400
Estonia	5.713
Rumania	7.156
Albania	8.227
Eslovenia	10.332
Rusia	11.895
Polonia	15.561
Turquía	21.589
Bulgaria	29.920
Serbia	46.570
Ucrania	51.248
Lituania	66.300
Kazajstán	71.783

Fuente: FMI e informes nacionales. “gobiernos locales" no incluye divisiones administrativas intermedias (provincias, *oblasts*).

Experiencias aprendidas de los Fondos Estructurales de la Unión Europea

97. La disponibilidad de financiamiento de la UE para el desarrollo regional ha dado lugar a diversos experimentos de planificación regional en los países occidentales de la región de ECA. Las normas que rigen el período de planificación entre 2000 y 2006 consideraron a los 10 nuevos países miembros de la UE, que comenzaron a tener acceso a estos fondos en 2004. Las normas que rigen el período de planificación entre 2007 y 2013 también consideran a Rumania y Bulgaria y a los países candidatos, como Turquía.

98. Según las normas que rigen el período de planificación 2000-2006[117], el primer paso del proceso para programar fondos estructurales debe ser la elaboración de un plan de desarrollo de cada región. Luego, cada plan es consolidado en un plan a nivel geográfico "según el estado miembro estime más adecuado", pero como regla general "que cubra una región de nivel NUTS2"[118]. Estos planes se basan en "prioridades nacionales y regionales" y describen en detalle la situación actual de la región (disparidad, retraso, potencial de desarrollo) y dan a conocer "la estrategia más adecuada para lograr los objetivos de desarrollo de la región". El Estado miembro pertinente debe hacer una evaluación inicial del plan y luego preparar un Marco Comunitario de Apoyo, que describa la estrategia y las prioridades de los fondos estructurales, sus objetivos específicos y las indicaciones sobre cómo se usarán éstos fondos en la región en particular. A continuación, el marco comunitario de apoyo se desglosa en programas operacionales, que son medidas plurianuales que serán ejecutadas gracias a uno o más de los fondos estructurales. Si bien la normativa exige que los programas operacionales "describan el sistema de monitoreo y evaluación que se usará" y "los procedimientos para movilizar y circular el flujo financiero" (transparencia), ésta no requiere que se especifique sobre el proceso de distribución o los criterios de asignación de los fondos.

99. *Polonia.* Los estados miembros reaccionaron de diversas maneras ante esta directriz. Polonia es el ejemplo de una de tales reacciones. Durante el período de planificación de 2004–2006, el proceso se inició con la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo que indicaba en términos generales un diagnóstico de la situación socioeconómica del país, la magnitud de las disparidades económicas regionales, una estrategia de competitividad nacional y una descripción de los programas operacionales y medidas a realizar dentro del alcance del plan. El plan fue negociado con la UE y se convirtió en la base del único Marco de apoyo comunitario de Polonia y de la primera asignación de fondos de la UE a varios programas operacionales.

100. Casi una tercera parte de los Fondos Estructurales fueron asignados a Programas Operaciones Regionales Integrados (IROP, por sus siglas en inglés)[119]. La documentación de este programa operacional identifica una amplia gama de actividades que pueden solicitar financiamiento a la UE, actividades que fueron formuladas en el marco de tres prioridades generales: "desarrollo de infraestructura para mejorar la competitividad regional", "fortalecimiento de recursos humanos" y "desarrollo regional". Si bien el IROP también

[117] Reglamento 1260/1999.

[118] Si bien parte de la nomenclatura del período de 2007 a 2013 ha cambiado, las reglas que rigen la asignación de fondos a cada región permanecen en esencia iguales. Algunos de los cambios son los siguientes, el "marco comunitario de apoyo" hoy se denomina "marco estratégico nacional de referencia (NSRF)". Las antiguas regiones del llamado "Objetivo 1" hoy se denominan regiones de "convergencia", pero igual se definen como regiones cuyo PIB per cápita es inferior al 75% del promedio de la UE. Las antiguas regiones del llamado "Objetivo 2" hoy se denominan regiones de "competitividad y empleo", y son regiones cuyo PIB per cápita es *superior* al 75% del promedio de la UE. Los fondos para la cooperación transfronteriza (que constituyen una pequeña parte del total) están disponibles para los dos tipos de regiones, siempre que el proyecto considere a una región de otro estado miembro. Todo el territorio de los nuevos estados miembros puede acceder a los fondos de convergencia, excepto la región de Praga de la República Checa.

[119] Ministerio de Economía y Trabajo, febrero de 2004. Programa operacional regional integrado de Polonia, 2004 – 2006.

presenta una lista más detallada de “medidas” y “actividades” que cumplen los requisitos para obtener financiamiento, esto no logró limitar la gran variedad de proyectos idóneos.

101. Luego, los 16 gobiernos regionales de nivel NUTS2 (voivodatos) prepararon, cada uno, una estrategia regional. Tal como el IROP, esto tampoco ayudó a definir prioridades o a acotar la gama de proyectos ejecutables. Por ejemplo, la estrategia de desarrollo socioeconómico de la región de Warminsko-Mazurskie, especifica tres prioridades generales: 1) competitividad; 2) apertura a nuevas ideas e innovación; y 3) desarrollo de redes, tanto físicas (transporte y telecomunicaciones) como psicológicas (contactos interpersonales y cooperación). Cada prioridad se desglosa en la forma de acciones, algunas aluden a los beneficiarios específicos (empresas, personas que buscan empleo, inversionistas externos) y otras, a los sectores (alimentos de alta calidad, turismo y servicios para la tercera edad). A continuación, las acciones se dividen en subacciones. La primera acción, mejorar la competitividad de las empresas, está dividida en 15 subacciones, desde "respaldo para la creación de mecanismos de transferencia tecnológica" hasta “difusión del concepto de emprendimiento y asistencia para la creación de empresas y apoyo para el crecimiento de las empresas nuevas”. En total, la estrategia contiene 248 subacciones que podrían solicitar financiamiento.

102. El procedimiento utilizado para asignar los fondos del IROP a los proyectos individuales hace escasa referencia a la definición de prioridades durante el proceso de planificación. En el programa 2004-2006, los fondos del IROP fueron asignados primero a los voivodatos, cada uno de los cuales recibió una proporción fija del fondo total, según el tamaño de la población[120]. En cada voivodato, se asignaron los fondos siguiendo un proceso de siete pasos:

- Primero, el voivodato llamó a los posibles beneficiarios a presentar propuestas, entre ellos, a dos gobiernos locales menores (*gminas* y *powiats*), ONG y a los organismos del voivodato.
- Los posibles beneficiarios remitieron propuestas de proyecto muy detalladas, incluso con estudios de viabilidad.
- El voivodato analizó las propuestas a fin de comprobar la documentación presentada, formularios, autorizaciones y disposiciones financieras.
- Después del análisis, las propuestas se enviaron a un panel de expertos donde cada miembro asigna un punto a cada proyecto, según una tabla estándar. El panel de expertos lo componían usualmente dos funcionarios del voivodato, quienes carecían de experiencia técnica pertinente y tenían poco tiempo para trabajar[121]. El proceso de evaluación usualmente se realizaba después de la jornada laboral y tomaba al panel

[120] Aproximadamente 80% de los fondos se asignarían según el tamaño de la población y el 20% restante se asignarían a los voivodatos donde 1) el PIB per cápita sea inferior al 80% del promedio nacional o 2) el desempleo se haya mantenido por sobre el 150% del promedio nacional en los últimos tres años.

[121] La compensación ofrecida a los miembros del panel de expertos no era suficiente como para atraer a profesionales independientes. En una región, se pagaba a cada experto la suma de PLN100 por evaluar dos o tres propuestas. Suponiendo que el experto no dedicaba tiempo a esta actividad, salvo el de las reuniones de evaluación, dicha suma equivale a €4 - €5 por hora de trabajo.

una reunión de entre cuatro y cinco horas para evaluar en conjunto dos ó tres propuestas.

- Los proyectos que alcanzaban un puntaje mínimo (60) se remitían a un comité directivo, presidido por el funcionario mayor del voivodato e integrado por representantes de los gobiernos locales subordinados, del gobierno central (Ministerio de Economía y los Ministerios de Infraestructura, Educación y Medio Ambiente) y otras partes interesadas. (El rol del comité directivo es de asesoría. No tenía facultades para rechazar un proyecto, pero sí podía cambiar su clasificación).
- Luego de la revisión del comité directivo, se remitía la propuesta al directorio, integrado por el funcionario superior y cuatro ejecutivos superiores del voivodato. Este directorio tenía la facultad final para aprobar o rechazar un proyecto.
- Una vez que el proyecto era aprobado por el Directorio, éste se enviaba a un representante de los voivodatos en el gobierno central, quien debía firmar el contrato con el beneficiario, supervisar la ejecución del proyecto y administrar los desembolsos.

103. Los puntos débiles de este proceso son evidentes. La evaluación técnica era demasiado superficial y la evaluación política demasiado extensa. Además, el procedimiento no contempla mecanismos para evaluar los proyectos en el contexto de una estrategia regional coherente, incluso si hubiese existido una. Tampoco podía integrar proyectos de origen local con los planes nacionales de los ministerios sectoriales. Como resultado, la asignación de fondos regionales de la UE no tenía mucho de "regional"[122].

104. *Irlanda*. Hasta hace muy poco, para los fines de financiamiento estructural de la UE, Irlanda era considerada como una sola región. Sus planes nacionales de desarrollo (PND) se han duplicado, al igual que su documentación para solicitar financiamiento de la UE, incluso (en el período de planificación 2000–2006) su marco comunitario de apoyo. En principio, el plan nacional de desarrollo 2000–2006 fue el resultado de un proceso consultivo, en el que varias partes interesadas analizaron en conjunto las necesidades de desarrollo del país y las prioridades de inversión sectorial. No obstante, estas partes participaron principalmente a nivel estratégico. Nada indica, por ejemplo, que hubiese mecanismos formales para incorporar las propuestas de los gobiernos locales en el plan nacional de desarrollo. (Había algunos, pero

[122] Si bien el proceso de evaluación otorgaba puntos por "coherencia con las prioridades estratégicas nacionales", estas estrategias estaban definidas en términos muy generales y no se ofrecía orientación o restricciones. En el caso analizado para este estudio, un proyecto de salud, el factor más importante (hasta 16 puntos de un máximo de 68) era "coherencia con el programa nacional de salud y (o) con la estrategia del voivodato y (o) con el programa de mejoramiento de la atención de salud del voivodato. También se otorgaban puntos por sostenibilidad (hasta ocho puntos); uso de indicadores de desempeño (cuatro puntos); viabilidad técnica (cuatro puntos); coherencia con las normas de la UE en materia ambiental, igualdad de oportunidades y tecnologías de la información (cinco puntos); impacto en la calidad de la salud (ocho puntos); impacto en el acceso a atención especializada de salud (ocho puntos); racionalidad, en términos epidemiológicos y demográficos, de la ubicación de las instalaciones (cuatro puntos); capacidad de respuesta ante emergencias y desastres naturales (ocho puntos) y compatibilidad con otros proyectos (cuatro puntos).

son puntos informales de acceso para las partes interesadas, propios de la cultura política de Irlanda que funciona a pequeña escala y en la que todas las partes se conocen entre sí)[123].

105. El resultado fue un Plan Nacional de Desarrollo que se centró claramente tanto en los aspectos sectoriales como geográficos. El tercer Plan Nacional de Desarrollo, 2000–2006, fue diseñado en un entorno de empleo total, pero con un aumento en la congestión, según los niveles de tráfico automotriz, y el aumento en el costo de las viviendas. Según estos antecedentes, el Plan Nacional de Desarrollo recomendó concentrar la inversión de capital en tres sectores principales: caminos, vivienda y medio ambiente. También se identificaron claramente las prioridades geográficas, y el financiamiento se centró en Dublín y en otras ciudades "de entrada".

106. *España*. Mientras el enfoque irlandés es considerado sumamente positivo (y de hecho figura como ejemplo en los documentos de la UE) no está claro si funcionaría de igual manera en un contexto más grande y menos homogéneo. Ese es el caso de España. A nivel nacional, el marco comunitario de apoyo de España es similar a aquel de los países del Este, como Polonia. Según la terminología de la UE, el marco definió ocho "ejes" de desarrollo. Éstos son los siguientes: mejorar la competitividad y el desarrollo de la red productiva; crear una "sociedad del conocimiento"; recursos naturales y medio ambiente; desarrollo de recursos humanos y empleabilidad; desarrollo urbano y local; redes de transporte y energía; desarrollo agrícola y rural; pesca y acuicultura. Tal como exigen las directrices de las EU, el marco contiene un cuadro que muestra el desglose del gasto propuesto para cada eje.

107. A nivel nacional, el Ministerio de Fomento (Infraestructura y Transporte) tuvo un rol protagónico al identificar proyectos de infraestructura para obtener financiamiento de la UE para ejecutarlos. Pero debido a la estructura gubernamental descentralizada de España, el gobierno nacional no es el único actor involucrado en la asignación de Fondos Estructurales; también participaron los 17 gobiernos regionales.

108. Por ejemplo, el gobierno regional de Andalucía, elaboró su propio plan económico regional[124]. Tal como el plan nacional, este especifica "ejes" generales de desarrollo: mejorar la competitividad y el desarrollo de la red productiva; conocimientos y telecomunicaciones; recursos naturales y medio ambiente; desarrollo de recursos humanos y empleabilidad; desarrollo urbano y local; redes de transporte y energía; desarrollo agrícola y rural; pesca y acuicultura; turismo; y construcción de infraestructura colectiva (baños públicos y centros de servicios sociales). El plan regional va acompañado de un programa operacional integrado, que (tal como el plan nacional) contiene el desglose del gasto propuesto para cada eje.

[123] Se atribuye a un consenso social tácito la voluntad de entregar el poder de decisión a los tecnócratas, lo que a su vez, fue una reacción a varios decenios de estancamiento económico que culminó en una crisis económica a mediados de los años ochenta. La crisis actuó como un catalizador para lograr acuerdos sobre medidas económicas severas, por medio de negociaciones con sindicatos, empleados, asociaciones de agricultores, ONG y representantes de todo el espectro político. Estas negociaciones se codificaron en una serie de pactos sociales que, aunque reunían a todos los actores, lograron consenso sobre ciertas prioridades estratégicas generales pero decidieron dejar los asuntos técnicos (como la programación de Fondos Estructurales de la UE) en manos de expertos.

[124] Plan Económico de Andalucía Siglo XXI 2002-2005.

109. Tal como en el caso de Polonia, estos planes tienen relativamente poco impacto en la selección de cada proyecto. Por lo tanto, la Consejería de Economía de Andalucía, junto con el Ministerio regional de Obras, tuvieron un papel protagónico en la identificación y selección de proyectos. Oficialmente, el primer paso del proceso fue reunirse con los agentes sociales: sindicatos, emprendedores, asociaciones de consumidores, representantes provinciales de los ministerios regionales y la federación de municipios. Tal como en Irlanda, esto ayudó a crear consenso, pero muy poco de éste se transfirió a los proyectos individuales. Los instrumentos que influyen directamente en la asignación de financiamiento fueron el plan de inversión de mediano plazo del Ministerio de Obras y el presupuesto anual del gobierno regional. Los alcaldes que buscaban financiamiento para sus proyectos debían enviar sus propuestas al delegado provincial del Ministerio, quien elegía los proyectos que enviaría al ministro en Sevilla, quien a su vez, podía tomar la decisión de incluirlos en el plan de inversión de mediano plazo y en el presupuesto anual que el ministerio enviaba al gobierno regional.

110. La estructura doble de planificación del desarrollo en España requiere muchísima coordinación entre Madrid y los gobiernos regionales, y, al parecer, han ideado un método de trabajo más eficaz. Una vez que España negoció con Bruselas los fondos estructurales a nivel general, dividió el monto entre las 17 regiones, principalmente según el tamaño de la población y el grado de desarrollo económico[125]. La proporción que recibió cada región fue dividida entre los proyectos que ejecutaría el gobierno central y los que ejecutarían los gobiernos regionales. La proporción refleja la tendencia histórica y osciló entre 40:60 a 60:40. Luego, cada región tenía relativa libertad, dentro de los montos asignados, para distribuirlos en atención a sus propias prioridades.

111. En teoría, se podría probar un enfoque similar en los países de Europa y Asia central (ECA). Excepto en cuatro países (Estonia, Lituania, Serbia y Eslovenia)[126]todos los países de la región tienen al menos un nivel intermedio de gobierno. Algunos tienen varios subniveles. Como se ha mencionado, Polonia tiene 16 provincias (voivodatos), que, a su vez, están divididas en 373 condados (*powiats*), que a su vez se dividen en 2.900 comunas y gobiernos municipales. No obstante, los gobiernos de nivel intermedio de los países de ECA son más bien débiles; algunos son sencillamente consejos de alcaldes. Otros, hasta hace poco, existían sólo para coordinar actividades de los ministerios sectoriales nacionales y las funciones de la mayoría son sumamente limitadas. Las responsabilidades de los 26 *rayons* de Letonia, por ejemplo, se limitan a administrar el transporte público y el financiamiento de las obras viales. Los *powiats* polacos están a cargo de la educación secundaria y (junto con los voivodatos) de ciertos asuntos de asistencia social. Incluso en la Federación Rusa, el gasto de las 89 unidades de la federación es inferior a aquel de los *rayons* y municipios. En estas circunstancias, no queda claro si los gobiernos intermedios están en posición de actuar como los gobiernos regionales españoles. De hecho, existe el riesgo de que los esfuerzos para crear gobiernos intermediarios y así obtener financiamiento de la UE generen más problemas de los que solucionaría. Un ejemplo de eso es el caso de Turquía, que se describe en el Recuadro 8.

[125] Varias de las regiones del noreste del país ya no pueden acceder a financiamiento de la UE como regiones de Objetivo 1.

[126] Serbia tiene un sólo gobierno provincial, en el noreste del país, Voivodina. En el resto del país, los municipios son la única subdivisión administrativa del gobierno.

Recuadro 8: Organismos de desarrollo regional en Turquía

A modo de preparación para el ingreso a la UE, Turquía dividió su territorio en 26 regiones de categoría NUTS2. Salvo tres excepciones (Estambul, Izmir y Ankara), cada región incluye al menos dos y hasta seis de las unidades tradicionales de gobierno intermedio de Turquía: las provincias. En virtud de la recientemente promulgada ley de desarrollo regional, cada región ha de tener un organismo de desarrollo regional (ODR) que asumirá la responsabilidad de poner en marcha y supervisar la implementación de un plan de desarrollo regional. Si bien el proceso está en su primera etapa (en diciembre de 2006 sólo se habían creado dos ODR), ya es posible entrever problemas institucionales. Debido a que la mayoría de las regiones NUTS2 incluyen varias provincias, es probable que los ODR caigan en las rivalidades existentes entre las provincias que los componen. Al mismo tiempo, tendrán dificultades a la hora de coordinar las actividades de los ministerios sectoriales nacionales del sector público de Turquía, el que se caracteriza por ser muy centralizado. En principio, esta función la lleva a cabo la Organización de Planificación Estatal, pero esta instancia está en gran medida organizada en función de los sectores y si bien cuenta con un departamento de desarrollo regional, la mayoría de sus actividades se limitan a la gestión de los fondos de la UE y otros proyectos especiales.

Es sabido que los ODR obtienen mejores resultados cuando su función es más limitada, a saber, la promoción de la inversión regional. En ese sentido, elaboran folletos informativos sobre su región y los presentan en ferias de negocios, hacen los primeros contactos con empresas que podrían ser posibles objetivos, preparan las instancias de acogida para los inversionistas que muestren interés en invertir en su región (esperándolos en el aeropuerto, mostrándoles posibles lugares que podrían satisfacer sus necesidades) y una vez que están instalados, facilitan la obtención de permisos y la contratación de personal calificado. Todas ellas parecen ser medidas de bajo costo y claramente útiles, pero el camino de los ODR que han intentado satisfacer funciones más ambiciosas está lleno de planes e informes de consultores cuya ejecución se ha postergado ya durante mucho tiempo.

112. El informe de la OCDE, *Building Competitive Regions*[127], propone el uso de contratos intergubernamentales como medio para coordinar las actividades de los diversos niveles de gobierno. El informe menciona el modelo francés de contratos entre las regiones y el Estado (CPER, por sus siglas en francés). Según la OCDE, estos acuerdos se logran tras extensas negociaciones entre dos grupos: 1) las autoridades locales y regionales y otros "actores del desarrollo de la región" y 2) un "prefecto" regional, nombrado por el Estado. El mecanismo, que tiene una trayectoria establecida en Francia, involucra a la Delegación Estatal para la Gestión Territorial y la Acción Regional, quien coordina los programas regionales, a y los ministerios sectoriales nacionales, los cuales integran un comité directivo para coordinar su participación. Desde 1984, hay contratos de cinco años de duración en vigencia en todas las regiones del país. No obstante, la OCDE señala que tales contratos tienen alto costo en términos de negociaciones y ejecución. A la fecha de elaboración del informe de la OCDE, se esperaba que los contratos vigentes (para el período 2000–2006) tendrían que extenderse hasta 2007 debido a los retrasos administrativos. Tampoco es claro si este método, adaptado al sistema francés de relaciones intergubernamentales (en el que los políticos pueden tener cargos a nivel local, regional y central) funcionaría con éxito en un sistema de relaciones intergubernamentales más rígido y a veces confrontacional, como aquél que predomina en el Este.

113. El análisis de todos los aspectos organizacionales que plantea el desarrollo regional está más allá del alcance de este informe. Pero las pruebas disponibles permiten hacer algunas conclusiones tentativas. La primera de ellas es que el método español tiene mucho que aportar

[127] OCDE, *Building Competitive Regions* (2005).

como instrumento para coordinar las acciones de múltiples niveles de gobierno para llevar a cabo una estrategia de desarrollo regional. Pero los buenos resultados del método español se deben en gran parte al contexto político e institucional del país. Es poco probable que un enfoque así tenga los mismos resultados en lugares donde los niveles intermedios de gobierno no reciben una proporción muy abultada del total del gasto público y no están en posición de conseguir lo que necesitan a través de negociaciones con los ministerios sectoriales y con los líderes políticos nacionales. Por otro lado, crear organizaciones regionales artificiales para definir estrategias de desarrollo regional y asignar fondos con ese fin no es una alternativa viable. En esas circunstancias, la mejor alternativa sería dejar que los niveles gubernamentales intermedios planifiquen dentro del marco de su responsabilidad funcional y mejorar los procedimientos a fin de permitir la selección sobre la base de cada proyecto.

Mejorar la evaluación de cada proyecto por separado

114. Sea que se cuente con un mecanismo de coordinación regional sólido o no, existen razones para mejorar la calidad de la evaluación de cada proyecto, esté a cargo de los gobiernos municipales, los ministerios nacionales o un nivel gubernamental intermedio. Existe bastante bibliografía sobre evaluación de proyectos, incluso la elaborada por el Banco Mundial. La mayoría de los métodos que se plantean reciben la justa crítica de sugerir enfoques que son demasiado complicados y poco realistas para llevar a cabo su ejecución. En teoría, es deseable que todos los proyectos nazcan de un análisis completo y participativo de las necesidades de desarrollo regional, que coincidan en detalle con los planes de los ministerios nacionales y de otros actores y que hayan sido evaluados según criterios económicos, sociales y ambientales. Pero administrativamente, la teoría es poco práctica, especialmente donde se proponen cientos de proyectos.

115. La bibliografía sugiere tres recomendaciones más modestas. La primera: los gobiernos deben establecer criterios de evaluación inicial claros y coherentes, es decir, metodologías de evaluación inicial y umbrales de aceptabilidad que se deben cumplir antes de que un proyecto sea considerado para obtener financiamiento. Las metodologías deben ser acordes con el tamaño del proyecto y su complejidad. Una fuente[128] señala que incluso el análisis más sofisticado de costo-beneficios es más útil para plantear interrogantes que presentar clasificaciones definitivas. Tal como muestra el Recuadro 9, el gobierno de Chile ha desarrollado un sistema de evaluación de proyectos de alto nivel, si bien con un aumento en los costos administrativos generales.

116. Una segunda recomendación es que el personal a cargo de la evaluación debe ser competente y estar protegido de las presiones políticas. Los términos y condiciones de trabajo del personal deben atraer y retener a funcionarios técnicamente competentes. A fin de mantener la independencia y la competencia técnica, el personal debe ser nombrado por entidades que no estén sujetas a las mismas presiones políticas que las entidades que presentan los proyectos. Algunos países nombran consultores para realizar esta labor. Otros utilizan al personal de los ministerios sectoriales para evaluar los proyectos que presentan los gobiernos locales.

[128] Fitzpatrick Associates, *Review of Project Selection Procedures and Appraisal Techniques in the (Irish) Community Support Framework* (1999).

117. La tercera recomendación es definir con claridad el momento y el grado en que los aspectos no técnicos influirán en la selección del proyecto. La selección de proyectos de inversión de capital requiere de buen criterio. Supone elegir entre diversas prioridades, decisión que no se puede tomar solamente según los resultados de cálculos de rentabilidad. Por lo tanto, los posibles beneficiarios y sus representantes políticos deben jugar un papel activo en el proceso de selección de proyectos. Sin embargo, este papel debe ser acotado. En todos los países que participaron en esta parte del estudio, la decisión final sobre los proyectos que recibirán financiamiento del presupuesto nacional anual está en manos de un consejo de ministros, el parlamento o sus equivalentes a nivel local o regional. En algunos casos, sus decisiones no están acotadas. Los parlamentarios pueden elegir entre cientos o miles de proyectos cuyo análisis técnico es superficial. Pueden agregar sus propios proyectos y cambiar el puntaje o clasificación de los proyectos presentados por los ministerios. En otros países, la decisión sobre cuáles proyectos recibirán financiamiento del presupuesto anual está restringida a aquellos que cumplen umbrales mínimos en términos financieros, económicos y técnicos. Este último enfoque tiene mucho que aportar.

Recuadro 9: Evaluación de proyectos en Chile

En Chile, todos los gastos de inversión financiados por el gobierno (inclusive aquellos financiados por los gobiernos subnacionales y los ministerios del gobierno central) deben ser evaluados por el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) antes de que su financiamiento sea sometido a consideración en el proceso anual de presupuesto. Los criterios de evaluación del MIDEPLAN están definidos con bastante exactitud en un manual de evaluación de proyectos, llamado SEBI, el cual especifica, según cada subsector, una metodología precisa para calcular costos y beneficios. La metodología de evaluación de centros de atención primaria de salud, por ejemplo, consta de 271 páginas, mientras que aquella correspondiente a calles (no la de los caminos interurbanos o rurales), es de sólo 48 páginas. Los factores de los gastos básicos, entre ellos precios sociales de la mano de obra, gastos de capital y divisas, son emitidos por MIDEPLAN y actualizados al menos una vez al año. Con este sistema, la institución logra tramitar un promedio de 20.000 propuestas todos los años, de cuyo total, 8.000 se descartan inmediatamente debido a falta de documentación. De las restantes 12.000, alrededor de 40% se aprueban, sujetas a la disponibilidad de financiamiento, y de esas, tres mil llegan a ser consideradas en el presupuesto. Aunque según se informa este sistema es muy exitoso en cuanto a descartar de la consideración presupuestaria proyectos económicamente injustificables, implica altos costos administrativos: el personal dedicado a la función de evaluación de proyectos llega a las 160 personas.

CONCLUSIONES

118. El significado de desarrollo regional varía según las personas. Al evaluar los esfuerzos de desarrollo regional de un gobierno, es importante comprender las motivaciones del gobierno detrás de esos esfuerzos. ¿Desea reducir la concentración persistente de la pobreza en regiones aisladas? o ¿desea calmar demandas separatistas o ralentizar el crecimiento de las ciudades más grandes? ¿Busca estrategias de desarrollo que liberarán el potencial económico de una región en particular en beneficio de toda la nación? o ¿Es más bien un esfuerzo local que simplemente cambiará la fuente de empleos de una región a otra? En algunas condiciones, se justifica hacer esfuerzos para abordar la pobreza por medio del desarrollo regional. Por otra parte, los esfuerzos para calmar demandas separatistas o reducir la migración son más difíciles de evaluar. Cuándo éstos están entre los objetivos del gobierno, es importante minimizar el daño económico colateral.

119. Los esfuerzos para abordar la concentración de la pobreza deben considerar primero si la mejor solución para el problema es el desarrollo económico regional o si tal vez se obtendrían mejores resultados aplicando formas más directas de apoyo al ingreso y al gasto social. Si la pobreza es el resultado del perfil demográfico (los residentes son demasiado jóvenes o demasiado viejos para integrar la fuerza laboral), los esfuerzos por llevar a las regiones pobres empleos mejor pagados benefician poco a la población residente. En vez de eso, los esfuerzos para reducir la pobreza deberían centrarse en brindar apoyo al ingreso de los hogares que tienen varios miembros desempleados y en mejorar las oportunidades educacionales de los niños en edad escolar, aunque sea para prepararlos para emigrar a lugares donde tengan mejores perspectivas laborales.

120. Si el problema no es puramente demográfico (la región tiene residentes en edad laboral pero carece de oportunidades de empleo bien pagado) se deben considerar eliminar los obstáculos a la movilidad. Esto normalmente contempla la abolición de un sueldo mínimo único a nivel nacional y de prácticas de negociación colectiva de todo el sector, a fin de incentivar a la empresa a invertir en lugares donde la mano de obra es barata y productiva. Además, usualmente se reducen los beneficios por desempleo y otros tipos de protección social con el propósito de que los individuos en edad productiva migren hacia regiones más adelantadas económicamente. También se aplican reformas a la política habitacional (como la abolición del control del alquiler) para incrementar la oferta de viviendas en algunos lugares de destino. No obstante, esto no garantiza que las regiones en decadencia económica comenzarán a crecer, pero sí da esperanzas en cuanto a que la población pobre de estas regiones tendrá oportunidades de obtener empleo mejor pagado, incluso si deben emigran para acceder a ellas.

121. No obstante, hay argumentos válidos a favor de extender el tratamiento especial a las regiones con alta concentración de pobreza. La movilidad por sí sola no elimina los focos de pobreza dentro de un lapso de tiempo razonable. Las barreras culturales impiden la migración y los valores culturales pueden hacer que la migración se considere una solución inaceptable. De la misma manera, el mercado de capitales subdesarrollado de algunos países de ECA no saldrá a buscar inversiones de alta rentabilidad por su propia iniciativa. No se puede esperar que los inversionistas solucionen las restricciones en infraestructura y capital humano, pero sí es necesario evaluar detalladamente todo esfuerzo de intervención para comprobar su efectividad.

122. La bibliografía sobre geografía económica afirma de manera bastante convincente que, en las economías de mercado, la actividad económica se ubica en un lugar determinado por ciertas razones de peso. Los expertos debaten sobre la naturaleza de las ventajas comparativas iniciales y la importancia relativa de las economías de concentración a nivel de empresa, industria y ciudad. Pero pocos refutan la noción de que los imperativos económicos hacen que la actividad económica se concentre en ciertas regiones y no en otras. Por lo tanto, es muy probable que los esfuerzos del gobierno destinados a alterar la ubicación de la actividad económica no cumplan su objetivo o sean sumamente costosos, en términos del presupuesto del gobierno y de la eficiencia económica en su totalidad.

123. En general, esto sugiere que algunos de los rígidos instrumentos tradicionales utilizados para estimular el crecimiento económico regional no son efectivos. Nuevas

carreteras pueden estimular las exportaciones regionales, pero también estimularían la importación hacia la región, lo que devastaría a las industrias locales. Los incentivos para invertir en ciertos tipos de empresas también han tenido resultados desiguales. Las pruebas sugieren que estos incentivos pueden influir en la decisión de los inversionistas sobre donde invertir, si es que son lo suficientemente atractivos, pero no garantizan que la inversión tendrá un efecto más amplio y multiplicador en la economía regional ni que los inversionistas se quedarán una vez que se acaben los incentivos.

124. Los enfoques integrales y diseñados a la medida de las necesidades son la alternativa más promisoria. Se basan en el diagnóstico minucioso de los factores específicos que impiden el crecimiento de una región en particular, definen sectores de crecimiento clave e identifican las medidas que debe adoptar el gobierno nacional y local, las asociaciones de empresarios, los grupos comunitarios y otros actores para estimular tales sectores. Pero los esfuerzos del gobierno (o de los organismos internacionales, consultores u ONG) para elegir a los sectores de crecimiento han tenido resultados disímiles. Tampoco queda claro si los países se han organizado para poner en marcha estrategias regionales exhaustivas. La mayor parte de los municipios son demasiado pequeños y hay países en la región con gobiernos regionales sólidos. En este sentido, las gestiones para crear organismos regionales de planificación corren el riesgo de generar huérfanos políticos, ignorados tanto por los ministerios nacionales como por los gobiernos locales cuyos esfuerzos deben coordinar.

125. Por lo tanto, los gobiernos deberían ser más modestos en el uso del desarrollo regional como una herramienta para luchar contra la pobreza. Centrar la atención en unidades de análisis definidas geográficamente es un método útil para identificar las limitaciones que influyen en la reducción de la pobreza en ciertos lugares. En algunas circunstancias, esto también puede ser provechoso para identificar situaciones donde la pobreza tiene como causa características específicas de un lugar. Pero las políticas destinadas a estimular el crecimiento en regiones pobres deben ir acompañadas de medidas más directas contra la pobreza, como el mejoramiento de la focalización en los hogares de bajos ingresos que recibirán transferencias y la inversión en educación y en servicios locales. También se debe reducir al mínimo las barreras a la emigración de la mano de obra y considerar las barreras a la inmigración de capital, como reformas nacionales al sector financiero, a los reglamentos que rigen los negocios y a las organizaciones responsables de la prestación oportuna de infraestructura y servicios sociales.

126. Por supuesto, luchar contra la pobreza no es el único objetivo del desarrollo regional; los aspectos ambientales y sociales también son importantes, así como la integridad territorial. Por lo tanto, vale la pena considerar seriamente ahondar más en tales aspectos del desarrollo regional.

BIBLIOGRAFÍA

Andrienkol, Yuri y Sergei Guriev. 2004. “Determinants of interregional mobility in Russia” in *The Economics of Transition* March 2004 - Vol. 12 Edición 1, Página 1-192.

Armstrong, Harvey y Taylor, Jim. 2000. *Regional Economics and Policy Third Edition*. Oxford: Blackwell Publishing.

Aschauer, David Alan. 1989. “Is Public Expenditure Productive?” *Journal of Monetary Economics,* No. 2 (Marzo, 1989): 177–200.

Basile, Roberto, Sergio de Nardis y Alessandro Girardi. 2004. Regional Inequalities and Cohesion Policies in the European Union. ISAE Instituto di Studi e Analisi Economica, Rome.

Beaudry, C. et.al..2000. “Clusters, Innovation and Growth: a Comparative Study of European Countries.” Documento de trabajo. Manchester Business School.

Boldrin, Michele y Canova, Fabio. 2003. “Regional Policies and EU Enlargement” Center for Economic Policy Research. Documento de discusión Nº 3744.

Bradley, John. August 2005. “Has EU Regional Policy Been Effective?: the Debate on Structural Funds.” Economic and Social Research Institute, Dublín.

Burgess, Robin y Anthony Venables. 2004. “Toward a Microeconomics of Growth.” *Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development Economics.* BIRF. Washington DC.

Button, Kenneth. 2002. “The Role of Infrastructure in Promoting Growth and Development in Lagging Regions.” Paper presented at the World Bank *Workshop on "Promoting Growth and Development in Lagging Regions.*" Borrador inédito.

Cambridge Econometrics, ECORYS-NEI y Prof. Ronald Martin.. 2002. A Study on the Factors of Regional Competitiveness: Draft Final Report for the European Commission Directorate-General Regional Policy. Cambridge RU.

Canning David y Pedroni, Peter. July 1999. Infrastructure and Long Run Economic Growth. Cornell University Center for Analytic Economics Ithaca, NY: Cornell University.

Cappelen, Aadne, et.al. 2003. “The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union.” *Journal of Common Market Studies,* vol 41, No. 4. Oxford: Blackwell Publishers.

Center for Economic Policy Research Discussion. Regional Cohesion Evidence and Theories of Regional Growth and Convergence. Documento de discusión CEPR 1075 Londres, RU.

Combes, P. y Lafourcade, M. “Transportation Costs Decline and Regional Inequalities: Evidence from France 1978-1993.” Documento de discusión CEPR 2894, Londres, RU.

Cortright, Joseph, 2006. *Making Sense of Clusters: Regional Competitiveness and Economic Development*. Brookings Institution, Washington, DC.

De Ferranti, Guillermo Perry, et. al.. 2001. From Natural Resources to the Knowledge Economy. World Bank Latin American and Caribbean Studies Viewpoints. BIRF, Washington, DC.

De la Fuente. 2003. “Does Cohesion Policy Work?” in Funck and Pizzati, European Integration Regional Policy and Growth. BIRF, Washington DC.

ECOTEC Research and Consulting. Sin fecha. Ex-Post Evaluation of Objective 1: A Final Report to the Directorate General for Regional Policy. Comisión Europea, Brúcelas, Bélgica.

Comisión Europea: Regional Policy Directorate. 2006.'Community Strategic Guidelines on Cohesion 2007-2013' Sitio web de la Dirección de Políticas Regionales de la Comisión Europea: http://ec.europa.eu/regional_policy/intro/working1_en.htm.

Reglamento del Consejo de la UE 1260/1999. 1999. Sitio web de la Dirección de Políticas Regionales de la Comisión Europea: http://ec.europa.eu/regional_policy/intro/working1_en.htm.

Reglamento del Consejo de la UE 2004/0163. 2004. Sitio web de la Dirección de Políticas Regionales de la Comisión Europea: http://ec.europa.eu/regional_policy/intro/working1_en.htm.

Faini, R. 1983. "Cumulative Processes of Deindustrialization in an Open Region: the Case of Southern Italy 1951-1973." *Journal of Development Economics*, 12 (3). Elsevier Publishers,Amsterdam.

Feldmann, Horst. 2004. "How Flexible are Labor Markets in the EU Accession Countries Poland, Hungary and the Czech Republic?" *Comparative Economic Studies*, Volume 46, Number 2. Palgrave Macmillan, New York.

Fitzpatrick Associates. 1999. Review of Project Selection Procedures and Appraisal Techniques in the (Irish) Community Support Framework. Fitzpatrick Associates, Dublín.

Fujita, Masahisa y Thisse, Jacques-Francois. 2002. The Economics of Agglomeration - Cities, Industrial Location, and Regional Growth. Cambridge University Press.

Fujita, Masahisa; Krugman, Paul; y Venables, Anthony J. 1999. The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade. MIT Press, Cambridge, MA.

Funck, Bernard; Pizzati, Lodovico; y Burncko, Martin. 2003. "Overview" in European Integration, Regional Policy and Growth. BIRF, Washington DC.

Garnier, Carole. 2005. "Can Policy Instruments be Used to Encourage Subnational Development?" Documento de antecedentes elaborado para el Taller de Promoción de Crecimiento y Desarrollo en Regiones Rezagadas del Banco Mundial, 3 de junio de 2005.

Glaeser, Edward L. 2003. "The New Economics of Urban and Regional Growth." The Oxford Handbook of Economic Geography, Oxford University Press.

Hanson, Gordon. 2000. "Geographic Concentration" in Clarke, Gordon, et.al.. Oxford Handbook of Economic Geography. Oxford University Press.

Harris J. y M. Todaro. 1970. "Migration, Unemployment & Development: A Two-Sector Analysis." *American Economic Review*, March 1970: 60(1):126-42.

Harrison, B. et. al.. 1996. "Innovative Firm Behavior and Local Milieu: Exploring the Intersection of Agglomeration, Firms Effects, and Technological Change." *Economic Geography*, 72.

Henderson,V. 1997. Externalities and Industrial Development. *Journal of Urban Economics*, (42) pp 449-479.

Henderson, V. 2003. "Marshall's Scale Economies." *Journal of Urban Economics*, 53 (1) 1-28.

Herve, Yves. 2000. "Intergovernmental Transfers as a Macroeconomic Success Story of European Integration: Myth or Reality?" University of Edinburgh, Europa Institute.

Hon, V. y Fallon, Peter. 2003. "Regional Development Policies: Theory and a Review of the Evidence." Documento de antecedentes inédito para el BIRF, 2002. Maranhao (Brasil) State Economic Memorandum 2002.

Huber, Peter. 2006. Regional Labor Market Developments in Transition. World Bank Policy Research Working Paper No. 3896. Washington DC.

BIRF. 1994. World Development Report: Infrastructure for Development.

_____. 2004. Growth, Employment, and Living Standards in Poland.

_____. 2004. Poland: Directions in Regional Policy.

_____. 2005. Enhancing Job Opportunities: Eastern Europe and the Former Soviet Union. Washington DC.

_____. 2005. Growth, Poverty and Inequality: Eastern Europe and the Former Soviet Union.

_____. 2006. Internal Migration and Commuting in the New Member States of the EU.

_____. 2007. Global Development Finance Database.

_____. Local Economic Development: A Primer – Developing and Implementing Local Economic Development Strategies and Action Plan WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTURBANDEVELOPMENT/EXTLED/0,,contentMDK:20276743~menuPK:341145~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:341139,00.htmlE

_____. WEBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTURBANDEVELOPMENT/EXTLED

Johnson, Simon; McMillan, John; y Woodruff, Christopher. 2002. "Property Rights and Finance." John Olin Program in Law and Economics Working Paper 231. University of Chicago Law School, Chicago.

Krugman, Paul. 2000. "Where in the World is the New Economic Geography?" en Clarke, Gordon et.al. *Oxford Handbook of Economic Geography*. Oxford University Press.

Lucas, Robert. July 2002. "Migration and Lagging Regions." Documento inédito elaborado proa el Banco Mundial.

Lucas, Robert. 1988. "On the Mechanics of Economic Development" in *Journal of Monetary Economics*, 22(1).

Marcusen, Ann. 1995. "Interaction between Regional and Industrial Policies: Evidence from Four Countries." Actas de la Conferencia del Banco Mundial sobre Economía del Desarrollo, BIRF, Washington, DC.

Martin R. y Sunley, Peter. 2003. "Deconstructing Clusters: Chaotic Concept or Policy Panacea?" *Journal of Economic Geography* , enero, Vol. 3.

Martin, Philippe. "Public Policies and Economic Geography" in Funck, Bernard and Pizzati, Ludovico, *European Integration, Regional Policy and Growth*. BIRF Washington, DC.

Martin, Philippe. 1998. "Can Regional Policies Affect Growth and Geography in Europe?" *The World Economy*, 21 (6), pp. 757-774.

Martin, Philippe. 2003. "Public Policies and Economic Geography" in Funck, Bernard and Pizzati, Ludovico, *European Integration, Regional Policy and Growth*. BIRF, Washington, DC.

Ministerio de Economía y Trabajo (Polonia). Feb. 2004. *Poland Integrated Regional Operational Program 2004-2006*.

Myrdal, Gunnar. 1957. *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. Duckworth, Londres.

OCDE. 2001. Territorial Reviews: Teruel, España, OCDE, París.

_____. 2002. Territorial Reviews: Moravska Trebova-Jevicsko, República Checa.

_____. 2005. Building Competitive Regions: Strategies and Governance.

Pack, Howard y Saggi, Kamal. 2006. Is There a Case for Industrial Policy? A Critical Survey. World Bank Research Observer ,Vol 21 (2).

Junta de Andalucia. 2002. Plan Económico Andalucía Siglo XXI 2002-2005. Sevilla: Conserjería de Economía y Hacienda.

Porter, Michael. "Locations, Clusters and Company Strategy" in Clarke, Gordon et.al. *Oxford Handbook of Economic Geography*. Oxford University Press.

Rice, P.G.; Venables, A J.; y Pattachine, E. 2006. "Spatial Determinants of Productivity, Analysis for the UK Regions." *Regional Science and Urban Economics,* 2006: 36, pp. 727-752.

Rodrik, Dani. Septiembre de 2004. "Industrial Policy for the Twenty-First Century." John F. Kennedy School of Government. Cambridge, MA.

Rosenthal S.S. y Strange, W.C. 2004. "Evidence on the Nature and Sources of Agglomeration Economies" en V. Henderson and J. Thiesse, *Handbook of Urban and Regional Economics.* Elsevier, Amsterdam.

Sapir, Andre et.al. 2003. An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver www.euractiv.com/ndbtext/innovation/sapirreport.pdf.

Shankar, Raja y Shah, Anwar. 2001. Bridging the Economic Divide within Nations: a Scorecard on the Performance of Regional Development Policies in Reducing Regional Income Disparities. World Bank Policy and Research Working Paper No. 2717. IBRD, Washington DC.

Stierle, Michael. 2004. "Conditions for a Contribution by the Structural Funds to Real Convergence of the Recently Acceded Member States." European Regional Science Association Conference Paper, p596.

Oficina General de Contabilidad de Estados Unidos. 1996. "Limited Information Exists on the Impact of Assistance Provided by Three Agencies." www.gao.gov/archive/1996/rc96103.pdf.

Vandycke, Nancy. 2001. Access to Education for the Poor in Europe and Central Asia. World Bank Technical Paper No. 511. BIRF, Washington DC.

Venables, A.J., 2006. Shifts in Economic Geography and Their Causes." Paper prepared for 2006 Jackson Hole Symposium www.kc.frb.org/PUBLICAT/SYMPOS/2006/pdf/venables.paper.0821.pdf

Williamson, J. 2000. "What Should the World Bank Think About the Washington Consensus?" The World Bank Research Observer, vol. 15, no. 2.

Xavier, X. Sala-i-Martin, 1996. Regional Cohesion: Evidence and Theories of Regional Growth and Convergence, European Economic Review, 40, pp. 1325-1352.