

El papel de las transferencias financieras al Nordeste brasileño

Jair Do Amaral Filho*

En años recientes, el Nordeste brasileño viene ocupando espacio en los medios nacionales debido a su crecimiento económico, en lugar de las noticias asociadas a los efectos devastadores de las sequías que históricamente han acompañado a la región. Entre 2003 y 2006, su crecimiento fue, en promedio, de 3.4% anual, mientras que Brasil registró una tasa de 2.7% según el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). En ese mismo periodo, esa región presentó una tasa acumulada de crecimiento de 18.3% frente al 14.1% nacional. Como se ve, el crecimiento del Nordeste, en el periodo considerado, fue superior al del país. El desempeño vigoroso se ha repetido en los años posteriores, aunque más importante que eso es que, por vez primera, ese crecimiento fue favorable a las familias cuya renta es baja y permitió el surgimiento de la llamada “nueva clase media”. Ésa es la gran novedad que, además, ha llevado a muchos a preguntarse qué se está haciendo bien en el Nordeste.

No se trata de un milagro económico o de algún evento producido por la casualidad, sino de un crecimiento económico resultado de la combinación virtuosa de varios esfuerzos y factores, unos más antiguos y otros más recientes. El Nordeste ya no cuenta con los tradicionales sistemas productivos primarios exportadores; en su lugar, en puntos geográficos diferentes, están los polos productores de frutas, algodón y soya. A lo largo de los años, la región consiguió establecer una base industrial nada despreciable, aunque relativamente

pequeña y frágil comparada con la del Sudeste. Contribuyeron a esto el espíritu emprendedor local, los “viejos” incentivos de la Superintendencia del Desarrollo del Nordeste (Sudene), los “nuevos” incentivos concedidos por los gobiernos estatales, el apoyo oficial del Banco do Nordeste do Brasil (BNB) y Banco Nacional do Desenvolvimento (Bndes), y el desplazamiento de empresas del Sur y del Sudeste a la región.



Fuente: http://i.ucoin.net/coin/77/771/77196_1/brazil_1_brazilian_real_2002.jpg

En ese mismo universo, no deben olvidarse algunos proyectos estructuradores puestos en marcha a tiempo, antes de la irrupción de la crisis financiera del Estado federal en el decenio de los ochenta. Así, nacieron el polo petroquímico de Bahía, el polo de transformación mineral de Maranhão, el puerto de Suape en Pernambuco y, en el ínter, el puerto de Pécem en Ceará. Además de eso, también hay que considerar a las metrópolis costeras, que funcionan como poderosas y complejas máquinas de servicios,

aunque sean despiadadas generadoras de desigualdades sociales y de espacios. Entre estructuras y mercados se extiende un vasto estrato de micro y pequeñas empresas, la mayoría en la informalidad. Y algo más: comienzan a ponerse en marcha en la región algunos proyectos estructuradores vinculados al gobierno federal.

Este artículo tienen como objetivo contribuir al debate en torno a ese fenómeno del crecimiento, pero al mismo tiempo busca dar elementos que ayuden a entender el Nordeste que está haciendo bien las cosas. El artículo argumenta que, a pesar de la importancia de las estructuras históricamente creadas en la región, y de los proyectos estructuradores más recientes, la clave para entender el buen desempeño económico nordestino reside en dos elementos: i) efectividad del principio federalista de la “solidaridad regional” y ii) efectividad de la política de “cohesión social”. El primero surgió del “pacto federativo” construido a lo largo de las varias reformas constitucionales; el segundo fue sacado del “pacto social” producido por la Constitución de 1988. Otro elemento, no menos importante, pero que se encuentra fuera de las reflexiones de este artículo, está en la combinación entre la existencia de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) y una generación emergente de políticos nordestinos, comprometidos

* Doctor en Economía por la Universidad Federal de Ceará (UFC), Brasil.



Fuente: www.interlarmudancas.com.br/site/imagens/nordeste.gif

con el desarrollo de la región. Este último elemento ha apuntado hacia la estructuración de buenas políticas públicas para la región.

Este trabajo se aborda a partir de una orientación institucionalista. Por este medio se intenta mostrar la naturaleza y la trayectoria de los cambios institucionales responsables de la arquitectura institucional que permitió a la región del Nordeste beneficiarse de grandes volúmenes de transferencias financieras federales. Para cumplir su objetivo, este artículo se estructuró de la siguiente manera: después de esta introducción, en la segunda parte se ofrece un resumen histórico que contextualiza el problema; en la tercera sección se presentan los principios fundamentales de un sistema federal de gobierno; en la cuarta parte se presenta la trayectoria “pendular” pero evolutiva del federalismo brasileño, con énfasis en el principio que favorece la “solidaridad regional”, y, en la quinta y última sección, se presentan los efectos de este último principio en el federalismo brasileño y su relación con el crecimiento de la economía del Nordeste. Se espera contribuir con ello a dar sentido a la frase “El Nordeste que está haciendo bien las cosas”, presente durante el seminario internacional “Desarrollo regional del Nordeste” organizado por el Centro Internacional Celso Furtado, frase que se propaga en otros foros como si fuera

un nuevo sobrenombre que inspira y ocupa las mentes de aquellos interesados por esa región.

UN POCO DE HISTORIA

En el decenio de los cincuenta, el periodo en que Furtado más se dedicó al tema de las desigualdades regionales de Brasil, había varios problemas regionales, debido al “vacío” del interior del país, pero también a la falta de integración de las economías regionales y del mercado nacional. Ambos problemas estaban asociados a la cuestión de la

unidad nacional.¹ La idea de “conjunto de pequeños sistemas económicos aislados”, de Celso Furtado, o de “archipiélago” de regiones aisladas, gobernados de afuera a adentro, de Francisco de Oliveira, es bastante apropiada para esa situación.²

En ese periodo había, por lo menos dos cuestiones regionales claramente establecidas. La primera se situaba en el interior del país, exactamente en el Centro-Oeste, región vasta, pero prácticamente despoblada. La población del país se concentraba en la costa y, por eso, se traducía en un problema de inseguridad nacional. La segunda cuestión regional se encontraba en el Nordeste y, en este caso, el problema residía en el hecho de ser un área relativamente muy poblada pero pobre. Aquí el elemento que complicaba la situación era la presencia y el dominio de los intereses políticos y sociales por parte de las viejas oligarquías ligadas a los latifundios, panorama que contrastaba con el predominante en el Centro-Sur, donde se verificaban los intereses de las clases medias y empresariales que conducían un proceso acelerado de industrialización y urbanización.

La región Centro-Oeste fue inmediatamente incorporada por la agenda del gobierno de Juscelino Kubitschek, como parte de su proyecto político. En este sentido, el gobierno no midió esfuerzos, ni recursos, para hacer

cumplir la construcción de la nueva capital, Brasilia. La determinación de Kubitschek en llevar a cabo ese proyecto fue tan intensa que le hizo romper relaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI), pues sentía que éste se oponía a la empresa por sus fuertes repercusiones en la expansión del gasto público y, en consecuencia, en la inflación. En la época de su construcción, a Brasilia se le consideró parte de una vanidosa agenda personal del presidente para dejar una señal de su gobierno. Sin duda, esta señal quedará registrada para siempre, pero mucho más por el papel que ese proyecto ejerció en el proceso de ocupación, poblamiento y aprovechamiento económico del Centro-Oeste.

La segunda cuestión regional se incorporó tardíamente en la agenda del gobierno de Kubitschek, en 1958 y 1959, por la influencia de las presiones sociales y populares de la región, en las cuales se veían movimientos de campesinos apoyados por sectores progresistas de la Iglesia. Si esas presiones hicieron que el gobierno federal tomará decisiones importantes para la región Nordeste, la forma y el contenido de las intervenciones tuvieron la influencia directa de Celso Furtado, que en aquella época era economista del Grupo de Trabajo para el Desarrollo del Nordeste (GTDN) y director regional del Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE). En este aspecto, al parecer no hay dudas de que Furtado y la Sudene promovieron un cambio radical en el patrón conceptual de las intervenciones públicas federales en el Nordeste, lo que representó un parteaguas.

¹ No hay que olvidar que la cuestión regional en la época tenía un fuerte componente “agrario”, según hace notar Araujo (Tania B. de Araújo, “Desenvolvimento regional no Brasil”, en *O pensamento de Celso Furtado e o Nordeste hoje*, Contraponto-Centro Internacional Celso Furtado, Río de Janeiro, 2009).

² Para un análisis histórico del Nordeste, se recomienda consultar a Leonardo Guimarães Neto, *Introdução à formação econômica do Nordeste*, Massangana, Recife, 1989.

En este punto fue decisivo el encuentro de Celso Furtado con el presidente de la República Juscelino Kubitschek en el Palacio Río Negro en Petrópolis (1959), ocasión en que se discutieron los problemas nordestinos, en un ambiente de “lluvia de ideas”, estimulados por los efectos desastrosos de la gran sequía de 1958 y de los movimientos populares referidos.³ En ese encuentro, Furtado criticó los tipos de intervenciones federales en la región Nordeste, señalando que tales políticas estaban contribuyendo a consolidar estructuras arcaicas en lugar de eliminarlas, haciendo inviable el desarrollo de la región y aumentando las desigualdades entre el Nordeste y el Centro-Sur.⁴

Según Furtado, el gobierno federal cometía dos errores básicos: uno, la concesión del subsidio al azúcar, que estimulaba el atraso tecnológico y la concentración de la renta en las manos de los procesadores, y, otro, la estrategia de combate contra la sequía, que se sustentaba en las obras de construcción de embalses por parte del Departamento Nacional de Obras contra las Sequías (DNOCS), a fin de retener el agua de lluvia. El punto crítico de esta estrategia estaba en la apropiación de los recursos hídricos por parte de los grandes latifundistas para proteger su ganado bovino. Sumados a esos dos errores, causantes de un proceso de concentración de renta y de poder en el interior del Nordeste, el economista añadía el fuerte apoyo emprendido por el gobierno federal, en forma de subsidio e inversión en infraestructura, a favor de la industrialización y de los industriales del Centro-Sur, problema que agravaba las disparidades regionales en el país.⁵

Cincuenta años después, se observan dos aspectos nuevos sobre la cuestión regional en Brasil. El primero es que, a pesar de los recortes históricos y culturales localizados, ya no hay propiamente una cuestión regional, en el sentido clásico del término, ausencia que, además, parece reconocer de modo oficial el propio Ministerio de la Integración

Nacional; en la medida que considera más importante las desigualdades de renta entre las personas, incluso dentro de un mismo estado y región. Esta posición desembocó, sin duda, en que el gobierno federal aplicara una compleja política de integración nacional en esas últimas décadas. El segundo aspecto es que los dos frentes de intervención federal, en el Nordeste y Centro-Oeste, produjeron



Fuente: <http://fundamentosymarketingenaccion.blogspot.mx/2010/09/los-mercados-globales-y-el-marketing.html>

resultados diferentes y sorprendentes.

La región del Nordeste, a pesar de los cambios estructurales y de la diversificación de su base económica, no consiguió modificar de manera esencial el cuadro de pobreza y de desigualdad social junto con su peso en la economía nacional. Reflejo de ello es el estancamiento de su participación relativa en el producto interno bruto (PIB) nacional, esto es, 14.1% en 1985 y 13.1% en 2006.⁶ Cuando Furtado regresó a Brasil del exilio, atribuyó esa paradoja al proceso de modernización conservadora, proceso del que se apoderaron y lideraron las elites regionales asociadas con la tecnocracia del régimen militar.⁷ Por su parte, la región Centro-Oeste, incluso sin una base industrial importante, se transformó en

un área dinámica, productora de grandes excedentes agropecuarios exportables, con lo que hizo una fuerte contribución a la generación de saldos comerciales positivos en la balanza de pagos, además de hacer posible una participación creciente de la región en el PIB nacional.

En este sentido, no sería exagerado llamar a la región Centro-Oeste “el Tercer Brasil”, pues, como sucedió con el Mezzogiorno⁸ y la “Tercera Italia”, no contó con el apoyo de un gran programa de desarrollo pero floreció gracias al espíritu empresarial. Esto muestra que, a pesar de los grandes esfuerzos del gobierno federal en la región Nordeste, las estructuras, en particular las agrícolas y agrarias, y las instituciones asociadas a ellas, ejercieron el papel de freno de los cambios deseados por la planeación de la Sudene de Celso Furtado.

A pesar de las fuerzas estructurales oligárquicas de la región, contrarias al proyecto modernizador de Furtado, el resultado observado en tiempos recientes es una profunda integración del Nordeste a la economía nacional. Tal integración ocurrió, más allá de los eslabones económicos, mediante un proceso gradual, discreto y silencioso ocurrido en las varias reformas constitucionales en el país desde 1930, responsables de dar vida a los principios fundamentales que

³ En 1958, la producción de alimentos, en el estado de Ceará, cayó 70%, lo que tuvo un efecto directo sobre la pequeña producción familiar, véase Celso Furtado, “A constatação do GTDN e as exigências da atualidade, *Revista Econômica do Nordeste*, vol. 28, núm. 4, Fortaleza, octubre-diciembre de 1997, pp. 375-384.

⁴ Sobre el proceso y el contexto histórico de la creación de la Sudene se recomienda consultar el texto reciente de Rosa F. D’Aguilar Furtado, “A batalha da Sudene”, en *O Nordeste e a saga da Sudene, 1958-1964*, Contraponto-Centro Internacional Celso Furtado, Río de Janeiro, 2009.

⁵ Celso Furtado utilizaba con frecuencia el término Centro-Sur para referirse al Sudeste.

⁶ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, *Contas Regionais*, Río de Janeiro, 2008.

⁷ Tania B. Araújo, “A ‘questão regional’ e a ‘questão nordestina’”, en M. C. Tavares, *Celso Furtado e o Brasil*, Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 1996.

⁸ Esa región contó con la Caja del Mezzogiorno, equivalente a la Sudene.



Fuente: <http://www.automotriz.net/cms/ultimahora/ford-amplia-sus-inversiones-a-us2-582-millones-en-brasil/>

rigen cualquier sistema de organización federal. El dinamismo del Nordeste en años recientes puede explicarse, en gran parte, por el triunfo de los sucesivos “pactos federativos” nacionales que emergieron a lo largo de aquel proceso. Sumado a esos cambios, está el “pacto social” insertado en el Constituyente que produjo la Constitución de 1988, la cual es responsable de la afirmación nacional de los derechos de los ciudadanos y la expansión del principio de la universalización. Ya que el Nordeste era la región menos favorecida socialmente y frágil desde el punto de vista fiscal, fue la que más se benefició de esos “pactos”.

LAS INSTITUCIONES

A pesar de que el sistema federal brasileño existe desde la proclamación de la República en 1889, no hay en el país una tradición intelectual de pensar y discutir el federalismo, como tampoco hay una tradición política federalista en los partidos políticos. A pesar de esa

ausencia, curiosamente, el federalismo brasileño avanzó entre las reformas constitucionales realizadas desde el decenio de los treinta, aproximándose a la estructura institucional paradigmática, la cual contiene cuatro principios fundamentales: autonomía, cooperación, coordinación e igualdad. En esta última se encuentra el principio de la “solidaridad regional”.⁹

El principio de la autonomía sugiere que a las entidades federadas, como a los municipios y estados, se le debe respetar la libertad de buscar su propia identidad, cultural y económica, así como buscar realizar los proyectos elaborados por sus habitantes. Es necesario que los individuos, circunscritos a un territorio, busquen satisfacer sus necesidades de sentir que pertenecen a una sociedad específica o deseada, con una historia, una cultura, una identidad unificada por un conjunto de valores nacionales. Se observa que el fortalecimiento de ese

principio, así como el de los territorios, ha sido proporcional al avance de la globalización, con lo que se muestra que los individuos tienen necesidad de una identidad cultural. En ese movimiento, nacen y crecen iniciativas dirigidas al desarrollo endógeno y local, con el objetivo de revalorar y fortalecer los factores, organización y sistemas productivos locales. Tales movimientos son importantes, pero por sí solos no son suficientes para promover procesos certeros de desarrollo regional, y por eso tienen la necesidad de insertarse a nivel regional y nacional, dentro de programas

⁹ Para una lectura más detallada de esos principios y su evolución en Brasil, véase Jair Do Amaral Filho, “Celso Furtado e a economia regional”, en João Saboia y Fernando J. Cardim de Carvalho, *Celso Furtado, e o século XXI*, São Paulo, 2007, pp. 373-392, y “O quadrilátero do federalismo: uma contribuição para a compreensão do federalismo imperfeito no Brasil”, *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, julio de 1998.

federales específicos de desarrollo económico.

A su vez, el principio de cooperación propone que el ejercicio de la autonomía realizado de manera individual por las entidades federadas, debe evolucionar hacia un entorno de cooperación, mediante alianzas y autofinanciamientos. Se entiende que esa situación sólo se logrará de manera adecuada si las entidades federadas logran una buena parte de satisfacción individual, sea en el campo cultural o en el económico. Parece natural que, antes de buscar la cooperación, cada parte se conozca y se reconozca con cierta profundidad, constituyendo así su autonomía relativa. Se defiende que la cooperación puede llevar a la pérdida de la autonomía individual y a resultados negativos, lo que no siempre es verdad: incontables experiencias han demostrado que la cooperación regional ha producido muchas ventajas. Estas ventajas se han manifestado de diferentes maneras, sea en términos de ganancias políticas o en términos de ganancias de escala en lo que se refiere al uso de bienes y equipamientos públicos, además de las economías de aprendizaje generadas por compartir la organización y ejecución de proyectos comunes de desarrollo económico. Además de ese tipo de cooperación horizontal, es fundamental que las entidades federadas ejerzan también la cooperación vertical, en relación con el gobierno federal, a fin de garantizar la estabilidad macroeconómica.

Es normal que a la cooperación horizontal le cueste encontrar su punto ideal, pero en este caso entra en escena el principio de la coordinación, que puede ser asumido por el gobierno federal en caso que los implicados sean los gobiernos estatales. El carácter de esta participación puede ser a corto o largo plazo, dependiendo de las circunstancias y necesidades. El mecanismo de coordinación se introduce mediante reglas de comportamiento o de

mecanismos de mediación que busquen inducir una convergencia de las acciones de las entidades individuales. En muchos casos, es necesaria la constitución de foros de interacción, debates y decisiones para hacer emerger y consolidar la cooperación de manera consensuada. La organización de las instituciones o superintendencias regionales de desarrollo, mantenidas por asociaciones sólidas entre el gobierno federal y subnacionales, es también necesaria para promover económica y comercialmente a los miembros de la región. Tales instituciones pueden encargarse de identificar las oportunidades de inversión, de la promoción de la imagen y de los productos de la región, así como ofrecer información a los inversionistas, además de otras tareas estratégicas. En ese sentido, reestructurar la Sudene es oportuno, siempre que sea sobre bases políticas fuertes y estables y como parte de una estrategia nacional de desarrollo regional.

El principio de la *nivelación* o de “solidaridad regional” es el que, finalmente, orienta las acciones del gobierno federal para que el mismo busque la inclusión de regiones desfavorecidas en el proceso de desarrollo económico, a fin de alcanzar el objetivo de la integración nacional. Mediante este principio, o por la redistribución de los recursos entre las entidades, el gobierno federal es el canal principal para constituir la base material necesaria para la disminución de las desigualdades y de los conflictos entre los estados subnacionales. La redistribución de los recursos mediante las transferencias intergubernamentales es, de hecho, la característica principal de la “solidaridad regional”, pero la redistribución de las inversiones públicas por parte del gobierno federal es la forma más consecuente para combatir las disparidades regionales. Se sabe desde hace mucho tiempo que las inversiones en capital material, o en infraestructura, son, por mucho, los mecanismos más

importantes de *nivelación* del desarrollo entre las regiones, además de que generan efectos indirectos en el capital privado. Sin duda, esta importancia se mantiene, ya que los estados subnacionales no tienen la capacidad ni la funcionalidad para hacer inversiones en grandes proyectos estructurales, como redes regionales de transporte, grandes presas, redes regionales de conducción y distribución de agua, puertos, aeropuertos, entre otros. En el caso del Nordeste, en específico, las inversiones públicas también deben buscar la formación de capital humano y la base en ciencia, tecnología e innovación.

EVOLUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES FEDERALES

Al crearse el sistema federal en Brasil, la Constitución de 1891 promovió, como afirma Oliveira, la sustitución de los poderes oligárquicos locales y regionales por el estatuto del Estado federado autónomo.¹⁰ El imperio transfirió a aquellas oligarquías muchas de sus funciones clásicas, como la recaudación de impuestos, la guardia nacional, los bancos oficiales con poder de emisión, haciendo así una transferencia directa de los poderes públicos a poderes privados, geográficamente definidos por la historia de la colonización. Esa fase del federalismo quedó marcada tanto por la descentralización y autonomía de los estados como por el fuerte peso político de los estados de São Paulo y Minas Gerais, que coludidos políticamente, llegaron a dominar la política nacional hasta inicios del decenio de los treinta.

La revolución de 1930 terminó con ese desequilibrio de poder dentro de la federación brasileña mientras que buscó, por un lado, acabar con las oligarquías regionales mediante la federalización de órganos y políticas estatales y, por otro,

¹⁰ Francisco de Oliveira, *A crise da federação: da oligarquia à globalização*, Seminário Internacional sobre Impasses e Perspectivas da Federação do Brasil, 8-10 de mayo de 1995, São Paulo.

fortalecer los sistemas administrativos y la burocracia federal. Sin embargo, a pesar de que la oligarquía cafetalera de São Paulo quedó debilitada políticamente dentro de la “nueva federación”, continuó recibiendo beneficios financieros y fiscales especiales del gobierno federal debido a su importancia en la generación de divisas por la exportación del café.

La Constitución de 1934 buscó innovar en relación con el reequilibrio entre estados miembros y gobierno federal, pero esa tentativa fue interrumpida de inmediato por el golpe de Estado y la creación del Estado Novo en 1937. La nueva constitución de 1937 conservó el sistema de estado federal, pero, por el decreto de ley federal 1202 de abril de 1939, que regía sobre las administraciones estatales y municipales, los estados miembros se transforman en “colectividades territoriales descentralizadas”.¹¹ Por ese instrumento, los estados federados se someten a la supervisión, control y fiscalización del presidente de la República. Así se instituye el régimen de tutela administrativa, política y financiera de los estados miembros al jefe de Estado.

La nueva Constitución de 1946, liberal en forma y contenido, buscó recuperar el espíritu federalista presente en la Constitución de 1934, aquel en que propone una división más cooperativa entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales. Sin embargo, dado el anquilosamiento de la estructura centralizada de la organización administrativa-tecnocrática la redivisión del poder sucedió por la vía del federalismo fiscal-financiero, es decir, la mayor repartición de los ingresos y los gastos federales. La relación financiera del gobierno federal se estableció por la fuerza del presupuesto federal, del Banco de Brasil, así como mediante acciones directas del gobierno federal.

Es interesante notar que ya a partir de esa fase el apoyo a las regiones desfavorecidas económicamente (Norte

y Nordeste) se modifica de manera significativa. Ahora el apoyo financiero a esas regiones no sería sólo en carácter de emergencia o *ad hoc*, para atender las desgracias públicas, sino en carácter más sistemático y estructural, con el objetivo de revalorar y aprovechar económicamente las regiones de la Amazonia y del valle de San Francisco. También en esa época, en el gobierno de Gaspar Dutra, se elaboró el primer plan nacional (Plan Salte) de obras destinadas a mejorar las reservas de capital en infraestructura, aunque no se puso en práctica por las limitaciones financieras del gobierno federal.

Ahí se encuentran las primeras preocupaciones y los mecanismos pioneros enfocados en cierto reequilibrio estructural y compensatorio entre los estados miembros de la federación brasileña. El acento en lo anterior, orientado hacia el desarrollo regional, ocuparía mayor espacio en los gobiernos posteriores a la presidencia del general Gaspar Dutra. Por ejemplo, en el segundo gobierno de Getulio Vargas (1951-1954) éste creó el Banco del Nordeste de Brasil (BNB) y Juscelino Kubitschek (1956-1961) creó, a su vez, la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (Sudene).

El movimiento de descentralización fiscal-financiera desde la Unión hacia los subsistemas nacionales se detuvo de nuevo a partir del golpe militar de 1964, que promovió el cambio en la organización federal brasileña mediante la Constitución de 1967. Entre las reformas institucionales puestas en marcha por los militares en ese periodo figuraban, por ejemplo, aquellas del campo fiscal y financiero, que alteraban de manera voluntaria y directa la relación entre estados, municipios y gobierno federal. Esta alteración hizo que el péndulo del federalismo regresara más de una vez hacia la centralización, con lo que se redujo la autonomía relativa de las entidades federadas.

El régimen militar promovió una reforma fiscal dentro de la cual se

buscó el equilibrio presupuestario y creó una nueva manera de financiar el sector público, una de cuyas bases fue la reforma tributaria, acompañada por el uso de títulos para financiar los déficit. En la división de los poderes, el gobierno federal tomó la responsabilidad de la cobranza de la mayoría de los impuestos, entre los que el impuesto sobre la renta (IR) y el impuesto sobre la producción industrial (IPI) eran los principales. El impuesto sobre circulación de mercancías (ICM) quedó a cargo de los estados, y el impuesto territorial (IT), así como el impuesto sobre servicios (ISS), bajo la responsabilidad de los municipios.

La reforma del federalismo fiscal-financiero de este periodo produjo algunas particularidades importantes, cuya asociación puede hacerse tanto con el comportamiento centralista-autoritario del régimen militar como con los objetivos de estabilización macroeconómica y de disciplina y coordinación fiscales entre las varias instancias de los gobiernos. Dentro de ellas, se pueden citar tres: i) que parte del IPI y del IR se destinara a la formación del Fondo de Participación de Estados y Municipios, mecanismo creado para redistribuir los recursos federales entre los ámbitos subnacionales, a favor de aquellos más pobres;¹² ii) que los estados y municipios no tuvieran autonomía para fijar las tasas de los impuestos que cobraban, aunque se apropiaran de ellos; y iii) que el gobierno federal vinculara los gastos de los estados federados a los ingresos, fueran de origen propio o transferido.

¹¹ *Ibid.*

¹² No sólo se trata del mecanismo para compartir los recursos federales con estados y municipios, sino la introducción del principio de justicia fiscal, o sea, destinar más recursos a aquellas unidades federadas con baja capacidad fiscal, teniendo en cuenta nuevas variables como población y renta. Para profundizar en este tema se sugiere A. S. Cialdini, *Os fundos de participação no contexto do federalismo fiscal brasileiro*, tesis de maestría, CAEN-Universidade Federal do Ceará/UFC, Fortaleza, Ceará, 1997.

Debe destacarse otra particularidad, ahora en el campo del reequilibrio estructural entre las regiones. En el decenio de los sesenta, ya se sentía con claridad el declive de las economías periféricas, en función de los efectos del Plan de Metas y de la integración del mercado nacional, que se intensifica en el régimen militar. Frente a esto, el gobierno institucionalizó, hizo explícita y amplió la política de desarrollo regional, con lo que convirtió la Sudene, el BNB, la Superintendencia de Desarrollo para la Amazonia (Sudam) y la Superintendencia de la Zona Franca de Manaus (Sufzama) en los símbolos principales de esa política. Con eso, el régimen militar promovió una sustitución de la “federación de los estados” por la “federación de las regiones”, como observa Oliveira.¹³

Esa política tenía como fuente de financiamiento los incentivos fiscales federales, esto es, el intercambio de deducciones del impuesto sobre la renta por acciones relacionadas a los emprendimientos en aquellas regiones, y la transferencia de este fondo como préstamo a los interesados en invertir de manera efectiva específicamente en el Nordeste. De hecho, aunque se echara mano del centralismo y del autoritarismo, el régimen militar introdujo innovaciones importantes en el sistema federal brasileño, con lo que hizo que éste se aproximara a un sistema moderno de federación. En este caso llama la atención la creación de los fondos de Participación de los Estados y Municipios, lo que significó la institucionalización de los mecanismos de repartición y multiplicación de los instrumentos de desarrollo regional, o de solidaridad regional.

La nueva Constitución de 1988 redefinió la estructura de las competencias tributarias prevalecientes desde 1967, con lo que se atribuyó al gobierno federal la recaudación de la tributación sobre producción industrial, operaciones financieras, importación y exportación, propiedad rural, grandes fortunas, utilidades (contribución social) y facturación (contribución social); al

gobierno estatal, la tributación sobre la circulación de mercancías y servicios (ICMS), transmisión de propiedad inmobiliaria *causa mortis*, propiedad de vehículos (IPVA) y adicional del IR federal, y al gobierno municipal, la tributación sobre prestación de servicios, propiedad inmobiliaria urbana y transmisión de propiedad inmobiliaria *inter-vivos*. En el centro de esa redefinición, en la cual el gobierno federal pierde fuerza, la gran innovación introducida por la nueva constitución fue la transformación de los municipios en miembros de la federación, en el mismo nivel de los estados.

Además, promovió en el sistema federal la mayor descentralización fiscal en su historia.¹⁴ Es cierto que las corrientes políticas dentro de la Asamblea Nacional Constituyente eran predominantemente descentralizadoras, o “municipalistas”, como se les llegó a conocer, pero la descentralización fiscal no fue un acto aislado y exclusivo de Brasil. En ese momento, la descentralización era un movimiento internacional que alcanzó tanto a países con sistemas federales como aquellos que no lo eran. El aumento de la carga tributaria obedeció al aumento de la necesidad financiera del sector público, en función del elevado peso del endeudamiento y de los costos financieros.

Si, por un lado, se promovió un aumento del nivel de descentralización y de autonomía fiscal de los estados subnacionales, por el otro también aumentó la preocupación sobre la solidaridad regional y, en consecuencia, una multiplicación de los mecanismos para disminuir los desequilibrios estructurales entre las regiones. Los constituyentes establecieron en la nueva constitución siete artículos referentes a la cuestión regional y crearon tres nuevos fondos constitucionales cuyo objetivo era el desarrollo regional: i) el Fondo Constitucional del Norte (FNO), ii) el Fondo Constitucional del Nordeste (FNE), y iii) el Fondo Constitucional del Centro-Oeste (FCO).¹⁵ El financiamiento de esos fondos tiene su origen en una

parte de 3% de la recaudación del impuesto sobre la renta y del impuesto sobre los productos industrializados, generados sobre todo en las regiones más ricas.

Esos fondos se juntaron al conjunto de mecanismos de incentivos fiscales anteriores a 1988 y recibieron también el refuerzo del Fondo de Participación de los Estados y del de los Municipios (FPE y FPM),¹⁶ que al ser ya un mecanismo de redistribución y transferencia de los recursos federales y estatales para los sistemas subnacionales también se convirtió en mecanismo de compensación fiscal y regional. Cabe recordar que dos terceras partes de las transferencias gubernamentales beneficiaron a las regiones del Centro-Oeste, Norte y Nordeste.

A pesar de la indiscutible descentralización experimentada por el sistema federal brasileño, indicada por la elasticidad de la autonomía de los estados en términos de ingresos y gastos y, a pesar del esfuerzo del gobierno federal por promover el desarrollo regional, la federación brasileña continuó padeciendo dos problemas estructurales: i) el conflicto de intereses y de funciones entre las entidades federadas, sobre todo por la falta de mecanismos de control y de compromiso en el momento adecuado, y ii) la desigualdad regional. Esto sugiere que un proceso de descentralización de

¹³ Francisco de Oliveira, *op. cit.*

¹⁴ Fernando Rezende (*Finanças Públicas*, Editora Atlas, São Paulo, 2001) llama la atención sobre el hecho de que la descentralización ya se estaba dando paulatinamente desde 1982, cuando ocurrió la “recuperación de la autonomía política de estados y municipios”.

¹⁵ Esos fondos se forman de 3% de los ingresos del impuesto sobre la renta y del impuesto sobre productos industrializados.

¹⁶ El Fondo de Participación de los Estados se constituye de 21.5% del impuesto sobre la renta y el impuesto sobre productos industrializados. El Fondo de Participación de los Municipios se forma de 22.5% del impuesto sobre la renta y el impuesto sobre productos industrializados. Como transferencias, también está la transferencia de los gobiernos estatales de 25% del impuesto sobre la circulación de mercancías y 50% de los ingresos obtenidos por el impuesto sobre la propiedad de vehículos para los municipios.



Fuente: <http://www.automotriz.net/cms/ultimahora/ford-amplia-sus-inversiones-a-us2-582-millones-en-brasil/>

los poderes dentro de un sistema federal no implica de manera automática la desconcentración del poder económico, lo que indica que la simple y llana transferencia de recursos financieros a los estados y municipios no es suficiente para atacar ese tipo de problema.

A modo de ejemplo, se comprueba que del total del PIB del país (a valor presente) en 2006, la región Sudeste participaba con 56.8%, mientras que el Sur tenía una participación de 16.3%, el Nordeste 13.1%, el Centro-Oeste 8.7% y el Norte 5.1%. Comparada, por ejemplo, con la de 1985 se puede decir que la desconcentración de las actividades económicas fue pequeña, pues la región Sudeste concentraba ese año 60.2% del PIB nacional, mientras que el Sur, 17.1%; el Nordeste, 14.1%; el Centro-Oeste, 4.8%, y el Norte, 3.8%.¹⁷ De 1985 a 2006, las regiones más beneficiadas por esa pequeña desconcentración fueron las regiones Centro-Oeste y Norte.

Para cerrar la presentación de este largo ciclo de reformas e innovaciones institucionales federales, en beneficio del principio de “solidaridad regional”, deben enunciarse también la creación del Ministerio de Integración Regional (MIN), en 1999, y la institución de los programas de Mesorregiones

Diferenciadas en el ámbito del Plan Plurianual 2000-2003. No puede pasar desapercibido el papel fundamental de la (propuesta de) Política Nacional de Desarrollo Regional publicada en 2003 por el MIN. Aunque poco mencionada en las discusiones sobre la cuestión regional, esa política es una clave importante para entender el movimiento que sucede en el Nordeste y en Brasil sobre esa cuestión. Su importancia reside en el hecho de haber servido de puente entre el “pacto federativo” y el “pacto social”, muy bien expresados en la Constitución de 1988. Además, incorpora claramente los nuevos paradigmas favorables al desarrollo endógeno de los territorios. Al dividir a Brasil en regiones “con alta renta”, “dinámicas”, “estancadas” y “con baja renta”, la nueva política establecía las directrices para los procesos futuros.

EL NORDESTE QUE HACE BIEN LAS COSAS

Una buena manera de evaluar si se están haciendo bien las cosas en una región determinada es verificar si ésta se dirige hacia el desarrollo: acertar en economía es dirigirse hacia el desarrollo económico. En función de su complejidad, por mucho tiempo se alimentó la controversia en torno al concepto de desarrollo económico, en lo que respecta a los modelos de combinación de los factores,

a las trayectorias, a los resultados y a la repartición del producto. Aunque persista la controversia, en la actualidad hay cierto consenso que ampara algunas características que pueden definir una situación de desarrollo. Esas características se basan en cuatro dimensiones: i) crecimiento económico, o simple variación física positiva del producto; ii) transformaciones estructurales e institucionales; iii) libertades individuales, capacidades sustantivas, distribución de renta y bienestar social, y iv) respeto al ambiente.

A partir de la articulación de esas cuatro características, se puede decir que el desarrollo económico es un proceso que no es lineal, de transformación estructural, de largo plazo, acompañado de variaciones continuas (y discontinuas) del producto, capaces de respaldar la expansión de la población económicamente activa de la sociedad y reponer la depreciación del capital. Al mismo tiempo, el crecimiento del producto debe conjugarse con un ambiente de libertades democráticas y el fortalecimiento de las capacidades sustantivas de los individuos. Esto debe favorecer un perfil de distribución de renta suficiente para generar bienestar y satisfacción social, al mismo tiempo que mantiene un modelo aceptable de sustentabilidad en términos ambientales.

De acuerdo con esa definición, el crecimiento económico no puede confundirse con desarrollo económico, o sea, no pueden considerarse sinónimos. Ante la duda, el mejor modo de evitar la confusión es adoptar la diferencia planteada por Furtado y Sen, quienes exponen que mientras que el crecimiento se asocia a la acumulación de capital y a los planes técnicos de producción,

¹⁷ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2008.

¹⁸ Celso Furtado, *Cultura e desenvolvimento em época de crise*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1984; y Amartya Sen, *Desenvolvimento como liberdade*, Companhia das Letras, São Paulo, 2000.

el desarrollo se vincula al universo de valores éticos y morales.¹⁸ Crecimiento económico significa, por lo tanto, variación física del producto a partir de una organización diferente y planes técnicos de factores de producción, con objetivos de eficiencia, mientras que desarrollo es el resultado de aquello que los individuos y la sociedad cultivan como valores éticos y morales, que influyen en la equidad.

Finalmente, cabe decir que el desarrollo no es un proceso neutro; debe entenderse dentro de un contexto dado, sea nacional, regional o local. Ese contexto está formado históricamente por estructuras institucionales, económicas, políticas y sociales. El crecimiento económico, componente clave del desarrollo, provoca transformaciones estructurales en función de su desplazamiento en el tiempo, pero recibe también influencias de las estructuras – en particular, institucionales–, cuando éstas permanecen estáticas o se alteran. Se entiende por transformaciones estructurales las alteraciones cuantitativas y cualitativas de las estructuras, como el cambio de reglas del juego, la alteración de la participación de

la industria en la formación del PIB, los movimientos migratorios del campo a la ciudad, los procesos de urbanización, las confrontaciones sociales, los efectos sobre los recursos naturales y las transformaciones ambientales.

No se intenta aplicar aquí de manera rigurosa el concepto de desarrollo económico sobre la evolución de la economía nordestina; sin embargo, es necesario ser mínimamente riguroso para aproximarse a la respuesta que reclama la pregunta: “¿qué está haciendo bien en el Nordeste brasileño?” Siguiendo esa regla, y de acuerdo con el concepto referido, se percibe que el Nordeste está haciendo las cosas bien, en años recientes, en lo que se refiere al crecimiento económico. Sin embargo, esto no significa que la expansión del producto haya ocurrido sin alteraciones estructurales y reducción de la pobreza, sino lo contrario. Las fuerzas productivas contemporáneas no son las mismas del pasado, ni la pobreza, vistas sus mutaciones en los últimos 50 años. Hoy, el Nordeste forma un gran mosaico de estructuras variadas, en el cual habitan piezas y situaciones muchas veces fragmentadas y sin conexiones. Tal mosaico es resultado de un largo proceso

de transformaciones espontáneas, pero también provocadas por intervenciones públicas federales y estatales.

Coexisten, uno junto a otro, el viejo modelo de almacenamiento de recursos hídricos, en reservorios públicos y privados, con nuevos y modernos modelos agrícolas productores de fruta, soya y algodón, en régimen de irrigación o no. Cascarones de fábricas abandonadas, antiguas empresas, beneficiadas por los viejos incentivos de la Sudene, conviven con nuevas plantas y empresas modernas impulsadas por los incentivos de los estados y los créditos de bancos oficiales federales. Entre esas estructuras y mercados se extiende una vasta franja de micro y pequeñas empresas, muchas que todavía son informales, organizadas en grupos productivos, o no, acogidas, en su mayoría, por las capitales costeras que se transformaron en poderosas máquinas ofertantes de servicios, pero generadoras de desigualdades sociales.

Ese cuadro, pintado por la evolución de los eventos, está lejos de parecerse al diseñado por el Grupo de Trabajo para el Desarrollo del Nordeste (GDTN) en 1959. En éste se proyectaban: i) la intensificación de las inversiones industriales, a fin de construir un “centro autónomo manufacturero”, a su vez matriz abastecedora de la burguesía industrial nordestina destinada a desbancar a la oligarquía agraria; ii) la transformación de la economía agrícola en la faja húmeda, para la oferta de alimentos que abastecerían a los grandes centros urbanos; iii) la transformación de la economía de las zonas semiáridas, mediante la modernización agropecuaria y el aumento de la productividad, y iv) el desplazamiento de la frontera agrícola hacia el interior húmedo del Maranhão oriental. Ése era el plan trazado por Furtado para la economía nordestina que se llevaría a cabo a la luz de la racionalidad de la planeación.¹⁹



Fuente: http://www.intereconomia.com/sites/default/files/imagecache/anch0668/33622/cck_images/bandera_brasil.jpg

¹⁹ Jair Do Amaral Filho, “Celso...”, *op. cit.*

CUADRO 1. VALOR DE LAS TRANSFERENCIAS POR ESTADO DEL NORDESTE Y TOTAL EN 2008 (MILLONES DE REALES)

| Estado | Valor |
|---------------------|---------------|
| Alagoas | 1 954 |
| Ceará | 3 513 |
| Bahia | 5 336 |
| Maranhão | 3 492 |
| Paraíba | 2 342 |
| Pernambuco | 3 738 |
| Piauí | 2 010 |
| Rio Grande do Norte | 2 088 |
| Sergipe | 1 938 |
| Total | 26 415 |

Fondos: FPE, IOF, IPI-EXP, FUNDEF, FUNDEB, LC 87/96, LC 87/96-1579, FEX, CIDE.
Fuente: Tesoro Nacional.

A los ojos de un observador desavisado, es difícil entrever en ese mosaico algún tipo de estructura o de organización capaz de coordinar un régimen coherente de crecimiento económico, incluso porque el modelo primario exportador y el sector público dejaron de ser los ejes estructuradores visibles y previsibles de la economía nordestina, lo que abrió espacio a otros catalizadores, que aún actúan de manera difusa. Se identifican dentro de ese universo una variedad de modelos

de manera creciente por los incentivos fiscales y créditos subsidiados, o de forma radical por el *big push* del II Plan Nacional de Desarrollo; iii) el modelo endógeno estructurado por sistemas y arreglos productivos compuestos, sobre todo, por micro y pequeñas empresas; iv) complejos sistemas productivos enclavados en las capitales nordestinas, como en el sector de la salud; v) el complejo turístico costero, aún inmediateista y excluyente; vi) “islas” de enseñanza e investigación de

gobernanza, con proyectos propios de desarrollo. Sobre todo, hay una fuerza de trabajo tenaz y creativa.

Es sensato considerar que todo este conjunto de estructuras y fuerzas productivas ha sido responsable del “Nordeste que está haciendo bien las cosas”, pues aquél es la base económica y productiva, social, política e institucional del divulgado crecimiento económico de los años recientes. En resumen, ésta es la máquina económica existente, por lo que es imposible que haya crecimiento fuera de ella. Negar eso no parece razonable. Sin embargo, falta, aún, responder a lo siguiente: si esa es la máquina económica, ¿cuál es la fuente dinamizadora de su crecimiento? Por ser una región geográficamente periférica en relación con el eje desarrollado, que acoge un sistema económico de baja competitividad, y reducidas fuerzas centrípetas, el Nordeste fue poco beneficiado por la globalización, tanto en lo que respecta al desplazamiento de los capitales e inversiones extranjeras productivas como en lo que toca a la revalorización de los precios de los *commodities*.

En esos dos aspectos desventajosos, pueden hacerse excepciones, como, por ejemplo, las inversiones de Ford en Bahía y de Samsung Heavy Industries y sus socios brasileños en el astillero de Pernambuco, y a las exportaciones de soya, cuero y calzado y algunos pocos segmentos más. Siendo así, se puede suponer que el sistema económico regional establecido no fue capaz de generar la fuerza endógena suficiente para producir un proceso acelerado de crecimiento, como viene ocurriendo. La renta derivada de las exportaciones no tuvo esa capacidad, como tampoco la tuvieron las inversiones públicas y privadas, frente a la baja tasa de formación bruta de capital fijo. Falta, por lo tanto, la variable consumo de las familias, la cual sí desempeñó un papel central en la dinamización del crecimiento promovida por el consumo de masa de las familias, en particular de baja renta. Sin embargo, esa promoción no se encuentra en el núcleo central

CUADRO 2. PENSIÓN FAMILIA (2008)

| Región | Número de Familias | Valor acumulado (millones de reales) |
|--------------|--------------------|--------------------------------------|
| Norte | 1 135 048 | 1 199 |
| Nordeste | 5 684 179 | 5 747 |
| Centro oeste | 606 932 | 524 |
| Sudeste | 2 944 814 | 2 614 |
| Sur | 982 472 | 858 |
| Total | 11 353 445 | 10 943 |

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre.

incompletos que desempeñan la función de catalizadores. En él se encuentran: i) el agronegocio exportador emergente, en Bahía, Pernambuco, Piauí, Ceará y Maranhão; ii) el modelo industrial de “base económica”, de origen marcadamente exógeno, que atiende a los mercados externo e interno, formado

excelencia que forman capital humano y generan investigaciones para la región y otros estados; vii) infraestructura sofisticada, que incluye carreteras, puertos y aeropuertos internacionales, y viii) innumerables gobiernos estatales y municipales conducidos por una nueva generación de políticos, con buena

CUADRO 3. PENSIÓN FAMILIA POR REGIÓN EN 2008

| | Número de familias (porcentajes) | Valor acumulado (porcentajes) |
|--------------|-------------------------------------|----------------------------------|
| Norte | 10 | 11 |
| Nordeste | 50 | 53 |
| Centro oeste | 5 | 45 |
| Sudeste | 26 | 24 |
| Sur | 9 | 8 |
| Total | 100 | 100 |

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre.

sin contrapartida de la producción y la productividad, lo que resulta en demanda efectiva adicional.

Aunque sea difícil contabilizarlas, se sabe que, a lo largo de muchos años, remesas financieras de la diáspora nordestina han sido importantes para muchas familias del interior de la región. Sin embargo, en años recientes, ha habido grandes transferencias financieras recibidas de dos formas: i) transferencias de fondos gubernamentales provenientes del gobierno federal, en beneficio de estados y municipios, y ii) transferencias de renta provenientes de programas

del sistema productivo de la región, sino en otros lugares; incluso porque el sistema económico dominante en el Nordeste es, por naturaleza, concentrador de renta. Prueba de eso está en los datos de la Investigación Nacional por Muestreo de Domicilios (PNAD, por sus siglas en portugués) de 2008, los cuales muestran que la participación de 10% con mayor rendimiento en la región creció de 45.9 a 46.1 por ciento, mientras que esa participación cayó en el país.

Hay indicios de que la macrodinámica del crecimiento nordestino se beneficia de una situación en la cual el valor del PIB de la región es menor que la renta agregada de la misma. Desafortunadamente no hay datos disponibles, en el IBGE, que permitan comprobar de manera directa esa desigualdad, lo que podría hacerse mediante la formación del producto abordado por el lado de la renta. La comprobación rigurosa de esa información hipotética demanda un tratamiento minucioso, que, es obvio, no se hará en este artículo. Tal hipótesis implica decir que la suma de la renta regional no deriva directa y totalmente de la producción

CUADRO 4. ESTABLECIMIENTOS EN LA REGIÓN NORDESTE, 2000 y 2008

| | 2000 | 2008 | Variación porcentual |
|-----------------------|---------|---------|----------------------|
| Extr. mineral | 786 | 1 194 | 51.9 |
| Min. no metal. | 2 324 | 3 411 | 46.8 |
| Ind. metalurg. | 1 721 | 2 969 | 72.5 |
| Ind. mecánica | 475 | 1 103 | 132.2 |
| Elect. y com. | 192 | 376 | 95.8 |
| Mat. transp. | 307 | 488 | 59.0 |
| Mad. y mob. | 2 427 | 2 979 | 22.7 |
| Papel y graf. | 1 915 | 3 052 | 59.4 |
| Caucho, tabaco, cuero | 971 | 1 679 | 72.9 |
| Ind. química | 1 827 | 2 574 | 40.9 |
| Ind. textil | 5 153 | 8 154 | 58.2 |
| Ind. calzado | 433 | 706 | 63.0 |
| Alim. y beb. | 8 954 | 11 685 | 30.5 |
| Ser. util. púb. | 1 233 | 1 261 | 2.3 |
| Constr. civil | 14 434 | 19 295 | 33.7 |
| Comercio detallista | 111 608 | 187 581 | 68.1 |
| Comercio mayorista | 11 467 | 16 153 | 40.9 |
| Inst. financ. | 4 502 | 6 022 | 33.8 |
| Adm. tec. prof. | 30 944 | 43 430 | 40.4 |
| Tran. y com. | 8 949 | 14 848 | 65.9 |
| Aloj. comunic. | 30 974 | 47 671 | 53.9 |
| Med., odon., vet. | 16 324 | 19 606 | 20.1 |
| Enseñanza | 7 645 | 10 553 | 38.0 |
| Adm. pública | 3 619 | 4 282 | 18.3 |
| Agricultura | 19 800 | 28 623 | 44.6 |
| Otr./IGN | 14 | 7 | -50.0 |
| Total | 288 998 | 439 702 | 52.1 |

Fuente: Relación Anual de Informaciones Sociales.

regional de bienes y servicios. De este modo, hay otros componentes externos de la renta que se introducen a la región

²⁰ Un estudio en ese sentido fue hecho por Laurent Davezies, *La République et ses territoires, la circulation invisible des richesses*, Seuil, París, 2008.

CUADRO 5. TRABAJADORES EN LA REGIÓN NORDESTE (2000 Y 2008)

| | 2000 | 2008 | Variación porcentual |
|------------------------|------------------|------------------|----------------------|
| Extr. mineral | 20 070 | 38 205 | 90.4 |
| Min. No metal. | 43 160 | 64 571 | 49.6 |
| Ind. metalurg. | 25 859 | 47 426 | 83.4 |
| Ind. mecánica | 7 761 | 24 267 | 212.7 |
| Elect. y com. | 8 066 | 11 856 | 47.0 |
| Mat. transp. | 5 148 | 17 205 | 234.2 |
| Mad. y mob. | 22 982 | 28 757 | 25.1 |
| Papel y graf. | 24 511 | 37 914 | 54.7 |
| Caucho, tabaco y cuero | 15 643 | 25 977 | 66.1 |
| Ind. química | 46 646 | 67 415 | 44.5 |
| Ind. textil | 120 159 | 162 092 | 34.9 |
| Ind. calzado | 48 292 | 99 889 | 106.8 |
| Alim. y beb. | 216 920 | 352 049 | 62.3 |
| Ser. util. púb. | 58 725 | 71 070 | 21.0 |
| Constr. civil | 208 622 | 364 452 | 74.7 |
| Comercio detallista | 534 625 | 958 740 | 79.3 |
| Comercio mayorista | 94 053 | 183 259 | 94.8 |
| Inst. financ. | 60 062 | 82 414 | 37.2 |
| Adm. tec. prof. | 310 571 | 557 863 | 79.6 |
| Tran. y com. | 189 622 | 252 453 | 33.1 |
| Aloj. comunic. | 333 889 | 503 943 | 50.9 |
| Med., odon., vet. | 140 899 | 198 599 | 41.0 |
| Enseñanza | 142 359 | 260 564 | 83.0 |
| Adm. pública | 1 526 055 | 2 306 415 | 51.1 |
| Agricultura | 169 994 | 231 312 | 36.1 |
| Otr./IGN | 157 | 2 | -98.7 |
| Total | 4 374 850 | 6 948 709 | 58.8 |

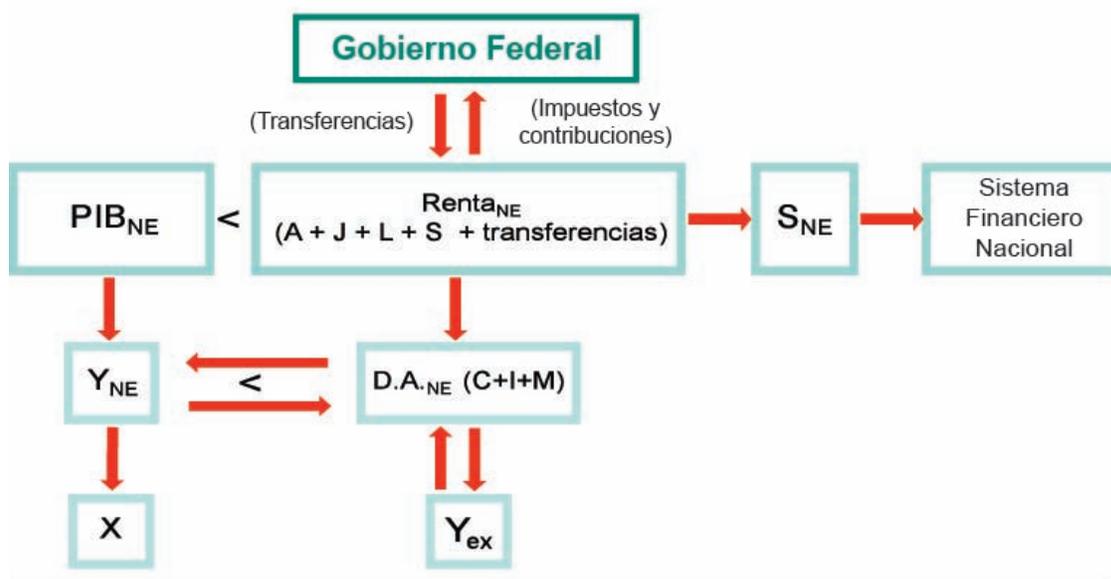
Fuente: Relación Anual de Informaciones Sociales.

sociales federales, como Bolsa Familia (Pensión Familia), y apoyos de previsión. De este modo, la renta regional se representa de manera expandida así: salarios + utilidades + intereses + alquileres + transferencias. Así, si el Nordeste presenta una renta regional mayor que su PIB, es lógico afirmar que regiones como la del Sudeste presenten un PIB mayor que su renta, ya que son regiones que transfieren renta.²⁰

El volumen de esas transferencias permite afirmar que éstas son otra parte importante del “Nordeste que hace bien las cosas”, gracias a la “solidaridad regional” y a la “cohesión social”, ambas resultantes, respectivamente, de los sucesivos pactos federativos, mostrados con anterioridad, y del pacto social nacido de la Constitución de 1988, pero preservados y potencializados por el fin

de la inflación, mejora de las cuentas públicas y por el retorno del crecimiento económico del país. La política de corrección del salario mínimo, encima de la inflación y, posiblemente, de la productividad del trabajo, ayudó a reforzar el poder de compra de las familias de baja renta y a estimular el consumo y el crecimiento. El aspecto relevante en los pactos federativo y social es el hecho de que las regiones más ricas

FIGURA 1. ESQUEMA DE REPRODUCCIÓN DEL SISTEMA



Fuente: Elaboración propia del autor

hubieran aceptado transferir parte de su riqueza a regiones menos favorecidas del país, y familias con rentas elevadas estuviesen de acuerdo en transferir parte de su renta a familias pobres.

De acuerdo con el cuadro 1, del total de los fondos (FPE, IOF, IPI-EXP, FUNDEB, LC 87/96, LC87/96-1579, FEX, CIDE) transferidos por el gobierno federal a los estados y grandes regiones en 2008 (76 475 millones de reales), 35% fueron para el Nordeste, o sea, 26 415 millones de reales.

De acuerdo con los cuadros 2 y 3, se observa que de los 10 943 millones de reales gastados por el gobierno federal en el Programa Bolsa Familia (Pensión Familia), en 2008, 52.52% se destinó al Nordeste, o sea, 5 747 millones de reales, con lo que se benefició a 5.7 millones de familias, esto es, 50.1% del total de beneficiarios en el país. De un total de 24 837 millones de reales pagados por el sistema de previsión a sus beneficiarios, 21.4% se destinaron al Nordeste, es decir 5 318 millones de reales.

Sumando los valores de los tres campos de transferencias presentados, se llega *grosso modo* a un total de 37 481 millones de reales transferidos por el gobierno federal en 2008 al

Nordeste, un monto razonable para la región, tratándose de dinero líquida.²¹ Considerando la suma del valor monetario, así como el número de beneficiarios (familias, personas físicas y gobiernos) y la capilaridad de los efectos, es difícil imaginar un sector económico con tal capacidad. Con esos datos se puede llegar a la última parte de la respuesta en torno de la cuestión del “Nordeste que está haciendo bien las cosas”. O sea, el crecimiento vigoroso del Nordeste en los últimos años ha sido promovido por ese conjunto de transferencias federales, junto con la política de revaloración del salario mínimo. Dado que la región concentra una de las menores capacidades fiscales del país, la mayor cantidad de pobres y el mayor número de personas ocupadas que perciben salario mínimo, es natural que el Nordeste haya sido el mayor beneficiario de los pactos “federativo” y “social”. En cuanto a la aceleración del crecimiento económico nordestino, algunos trabajos empíricos no dejan lugar a duda sobre la importancia de esos flujos de renta para esa aceleración.²²

Sin embargo, se debe llamar la atención en tres aspectos de lo anterior: i) de acuerdo con esos autores, hay dudas de que ese flujo externo de renta continúe aumentando en el futuro, lo que podrá

imponer un límite a los efectos sobre el crecimiento; ii) que ese crecimiento, basado en el consumo de las familias de baja renta, no tiene aliento suficiente para provocar efectos importantes en las trayectorias de convergencia entre las regiones; y iii) a pesar de la importancia de su efecto-renta, sobre el consumo, esos flujos de renta procedentes de las transferencias tienen pocos efectos en la estructura productiva de la región, además de ser vulnerables a la pérdida de renta hacia otras regiones en forma de importaciones de bienes de consumo. Los párrafos siguientes intentarán aclarar la tercera observación.

Quando se buscan las pistas para

²¹ Para obtener un valor exacto es necesario considerar los valores extraídos de la región en forma de impuestos, contribuciones al sistema de previsión, etcétera. Sin embargo, Araujo y Lima (Leonardo A. de Araujo y João Policarpo R. Lima, “Transferências de renda e empregos públicos na economia sem produção do Semi-árido Nordestino”, *Planejamento e Políticas Públicas*, núm. 33, IPEA, Brasília, 2009, pp. 45-77) calculan una suma de 20 mil millones de reales de transferencias tan sólo para la región semiárida del Nordeste en 2007.

²² Alexandre R. Barros y Diloa Athias, “Salário Mínimo, Bolsa Família e Desempenho Relativo Recente da Economia do Nordeste”, en *Anais do Encontro Regional da Anpec*, Fortaleza, BNB, 2009; y Pedro J. Maciel, Joaquim Andrade y Vladimir K. Teles, “Transferências e convergências regional no Brasil”, *Anais do Encontro Regional da Anpec*, BNB, Fortaleza, 2006.

indicar los efectos sectoriales de ese flujo de renta exógena, los datos de la Relación Anual de Informaciones Sociales (RAIS), Ministerio del Trabajo, apuntan a aspectos interesantes, aunque algo frustrantes. De acuerdo con los cuadros 4 y 5, se observa que el comercio detallista es el subsector que más creció en número de establecimientos entre 2000 y 2008, mientras que los subsectores administración pública y comercio detallista están entre los tres subsectores que más crecieron en volumen de empleo en el mismo periodo. Frente a esos indicadores, se puede deducir que el comportamiento de esos dos subsectores se asocia de manera estrecha a las transferencias gubernamentales federales al Nordeste.

A partir de esos indicadores es posible ampliar la deducción en curso de este artículo. Para eso se puede recurrir al esquema de la figura 1, que representa la reproducción del sistema económico nordestino, en el cual se puede ver cómo el gobierno federal retira menos recursos, en forma de impuestos y contribuciones, comparado a lo que aporta al Nordeste mediante transferencias. El excedente de recursos a favor de la región amplía la suma de la renta regional formada por salarios, utilidades, alquileres e intereses. Esa ampliación hizo que la renta sea superior al PIB de la región (Y), que se obtiene en parte en la economía regional, mediante la demanda efectiva interna (C + I), y en parte fuera de la región, mediante las importaciones (M) del resto del país y del mundo. También se ve que parte del PIB regional, o de los bienes y servicios producidos, atiende la demanda interna regional y parte sale del sistema mediante las exportaciones (X). En parte, la renta que producen las exportaciones también sale del sistema en forma de repatriación de las utilidades de los propietarios de las empresas instaladas en la región, que se suma a la fuga de parte del ahorro de las familias (S) hacia el sistema financiero nacional.

A pesar del aspecto “distorsionado”

de ese esquema, debe observarse que es el resultado paradójico de la combinación de dos fenómenos sociopolíticos virtuosos: el “pacto federativo” y el “pacto social”. Aunque esos pactos hayan creado una “economía sin producción” en el Nordeste, deben reconocerse como conquistas de la sociedad brasileña y, como tales, deben preservarse, ajustarse y mejorarse.²³ A pesar de la fuerza dinamizadora ejercida por esa economía en el consumo de las familias de baja renta, debe llamarse la atención sobre sus riesgos, pues puede ayudar a propagar la economía clientelista, cuyo socio histórico es el mercado político, y estimular el retraso de los ajustes estructurales, además de desincentivar el esfuerzo fiscal en el nivel municipal.²⁴

De acuerdo con los indicadores presentados con anterioridad, se puede argumentar que sería más que oportuno y estratégico planear una segunda generación de políticas integradas de carácter estructurador, que apunten hacia ejes y acciones capaces de organizar y transformar los territorios de la región, beneficien el capital humano, el conocimiento y la innovación, la infraestructura y el capital físico en gran escala. La segunda generación de políticas deberá promover lo que en Francia y en la Comunidad Económica Europea se llama *cohesión territorial*.²⁵ No hay duda de que los proyectos estructuradores federales y estatales, ligados o no al Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), muestran esa dirección. Por cierto, no es difícil reconocer la importancia del astillero Atlántico Sur y el que tendrá la refinería en construcción Abreu e Lima para la restauración del tejido industrial de Pernambuco. De la misma manera, no es difícil percibir los efectos que tendrán los proyectos de relocalización del río São Francisco y la vía férrea Transnordentina para la integración de la región. Por lo tanto los gobiernos nordestinos deben buscar modelos de desarrollo productivo capaces de competir con

los grupos viciados que generan sin intención los pactos referidos. En ese sentido, son oportunas las asociaciones y la cooperación entre los estados del Nordeste coordinadas por la Sudene, para la elaboración de proyectos estratégicos compartidos con el fin de colocar las economías y los sistemas productivos de la región en la agenda de las políticas de desarrollo productivo del gobierno federal, en particular en la política industrial conducida sobre todo por el Bndes.²⁶

CONSIDERACIONES FINALES

El Nordeste salió del marasmo, sin embargo, el régimen actual de crecimiento merece atención, pues es muy dependiente de la estabilización monetaria, así como de los ciclos políticos y de las finanzas sanas del gobierno federal. Por otro lado, la región aún se encuentra distante de los buenos indicadores de desarrollo. Su participación en el producto nacional permanece estacionada en la modesta casilla de 13%, su base productiva conserva bajos índices de productividad, el ahorro de las familias sale con fuerza de la región y el número de pobres es, por mucho, el mayor del país. En lugar de ser un fin, el actual desempeño económico debe encararse como un medio para alcanzar niveles más elevados de

²³ La expresión “economía sin producción” la utilizó originalmente Gustavo M. Gomes (*Velhas secas em novos sertões*, IPEA, Brasília, 2001).

²⁴ Es más que evidente que los recursos canalizados por el gobierno federal a través del BNB (FNE; Pronaf, Crediamigo) y Bndes (líneas de financiamiento a largo plazo) actúan en dirección contraria a la “economía sin producción” y deben potencializarse en el sentido de estimular modelos económicos convergentes a esa economía.

²⁵ Andreas Faludi, “Territorial Cohesion; Old (French) Wine in New Bottles?”, en *Urban Studies*, vol. 41, núm. 07, pp. 1349-1365; y Enrico Gualini, “Territorial Cohesion as a Category of Agency: the Missing Dimension in the EU Spatial Policy Debate”, *European Journal of Spatial Development*, núm. 28, marzo de 2008.

²⁶ Valdría la pena leer las sugerencias y propuestas alternativas de desarrollo formuladas por Roberto M. Unger en *O desenvolvimento do Nordeste como Projeto Nacional. Um esboço*, mimeo, Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República do Brasil, Brasília, 2009.