



Consejo Económico y Social

Distr. general
7 de febrero de 2017
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública

16º período de sesiones

Nueva York, 24 a 28 de abril de 2017

Tema 3 e) del programa provisional*

Asegurar la implementación efectiva de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a través del liderazgo, la acción y los medios: estrategias de acción integrada para erradicar la pobreza: implicaciones para las instituciones públicas

La erradicación de la pobreza mediante el desarrollo regional: el caso del Brasil

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Comité de Expertos en Administración Pública el documento elaborado por Alexandre Navarro Garcia, integrante del Comité. El contenido del documento y las opiniones expresadas en él son responsabilidad del autor y en modo alguno transmiten la opinión de las Naciones Unidas.

* [E/C.16/2017/1](#).



La erradicación de la pobreza mediante el desarrollo regional: el caso del Brasil

Resumen

En el presente documento se ofrece un panorama en profundidad de la pobreza en el Brasil, donde, en las zonas rurales, ha habido históricamente una dicotomía entre un gran contingente de pequeños productores extremadamente pobres, en particular en la región nordeste del país, y un reducido grupo de propietarios de agroempresas muy ricos con extensas propiedades de tierra en todos los rincones del país. Esas desigualdades se han visto agravadas por los avances en la investigación y la tecnología agrícolas, como resultado de la clásica interacción entre los propietarios (a través de la renta por el arrendamiento de las tierras), los asalariados (a través de los salarios) y los arrendatarios capitalistas (a través de las ganancias de capital). El hecho de que las estrategias de desarrollo e investigación agrícola sean independientes de la formulación de políticas públicas en otras esferas como la salud, la educación, la infraestructura y las finanzas agudiza el problema.

Pocas medidas han contribuido a reducir esas desigualdades y a mejorar las condiciones socioeconómicas de los pequeños productores rurales. Las subvenciones y los préstamos del Estado, por ejemplo, han tendido a beneficiar los intereses de los principales propietarios de agroempresas nacionales. Las propuestas para crear un fondo nacional de desarrollo regional para hacer frente a las disparidades han sido prometedoras, pero aún no se han concretado del todo.

El autor sostiene que es necesario adoptar una serie de medidas específicas para abordar el problema de la pobreza en el Brasil y avanzar en el camino de la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 1 y sus metas. Entre esas medidas se encuentran la creación de un fondo nacional para el desarrollo de las cinco regiones del Brasil, siguiendo el modelo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, y la asignación del 50% de sus recursos a las zonas menos desarrolladas; la flexibilización de los límites de los compromisos presupuestarios y de la asistencia financiera a las regiones; la articulación de la política brasileña de desarrollo regional mediante una ley nacional en lugar de un decreto; y la administración de la política de desarrollo regional a través de la institucionalización de un sistema nacional de desarrollo regional.

Partiendo de la experiencia del Brasil, el autor llega a la conclusión de que debería considerarse la posibilidad de aplicar instrumentos de política pública, como un plan nacional de desarrollo regional, en los países que tratan de eliminar la pobreza en sus diversas dimensiones. Esas políticas podrían favorecer el aumento y la diversificación de la actividad económica en las zonas desfavorecidas, entre otras cosas, abordando los problemas sociales que impiden el desarrollo.

I. Introducción

1. La erradicación de la pobreza y el hambre fue uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los países reconocen que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y un requisito indispensable para el desarrollo sostenible. La pobreza se aborda en la Agenda 2030 como un fenómeno multidimensional que va más allá de la cuestión de los ingresos y los recursos y que afecta al bienestar y la sostenibilidad de los medios de vida en general. El hambre, la malnutrición y las limitaciones de acceso a la educación y otros servicios básicos son algunas de sus facetas más visibles. El crecimiento económico inclusivo y la creación de trabajos decentes que promuevan la igualdad se consideran soluciones en la Agenda 2030.

2. Unos 836 millones de personas en el mundo viven en la pobreza extrema. Aproximadamente el 70% de las personas en esa situación se encuentran en Asia Meridional y África Subsahariana. Las iniciativas para reducir la pobreza extrema deben tener en cuenta esas consideraciones geográficas. Asimismo, la distribución espacial de los pobres debe considerarse a nivel nacional, en particular en un país como el Brasil, cuyas cinco regiones administrativas son más grandes que muchos países.

3. El Brasil es un país de contrastes. Por una parte, existe una pobreza extrema, persistente y generalizada, especialmente en las zonas rurales de la región nordeste. Por otro lado, esa región es inmensamente rica, gracias a cuatro decenios de fuertes inversiones de las agroempresas en investigación, crédito abundante, subsidios y titulación de la deuda. La riqueza, sin embargo, tiende a estar muy concentrada, de modo que millones de pobres coexisten con varios cientos de personas sumamente adineradas.

4. Se han presentado una serie de iniciativas para combatir la pobreza a nivel nacional en el Brasil. Una de las que goza de mayor reconocimiento es el programa de transferencia monetaria condicionada denominado Bolsa Familia (beca familia), que ha tenido un efecto positivo en los ingresos de los hogares pobres. Sin embargo, esos programas podrían no ser sostenibles a largo plazo, ya que están sujetos a las condiciones económicas imperantes, que pueden cambiar. Asimismo, podrían generar en varios grupos de población una dependencia constante de los pagos para satisfacer las necesidades básicas.

5. Habida cuenta de las disparidades regionales en la incidencia de la pobreza, otro importante recurso en el caso del Brasil podría ser la ejecución de un plan nacional de desarrollo regional, centrado en medidas que promuevan beneficios socioeconómicos a más largo plazo. Ese tipo de plan abarcaría políticas públicas que favoreciesen el trabajo decente, facilitasen la generación de ingresos mediante créditos directos a los pequeños productores, supusiesen la inversión en la infraestructura de abastecimiento de agua y saneamiento, ampliasen el acceso a una educación y una capacitación de calidad, y alentasen la utilización apropiada de tecnología y conocimientos locales tradicionales. En suma, la situación exige una respuesta política que esté totalmente en consonancia con las aspiraciones y los compromisos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible tal y como se aplican a las cinco regiones del Brasil.

II. La pobreza rural en el Brasil

6. La sociedad brasileña sigue viéndose afectada de manera muy acusada por la pobreza y la desigualdad de los ingresos. Estos problemas se derivan de la concentración de la titularidad de las propiedades rurales, que está relacionada en particular con la abolición de la esclavitud en la segunda mitad del siglo XIX. En aquella época, los afrodescendientes y los inmigrantes constituían una enorme población de personas legalmente libres pero que, no obstante, continuaban siendo pobres en virtud de la Ley de Tierras de 1850, entre otros factores. Esta Ley confirmó las reclamaciones del derecho a la propiedad de la tierra de quienes ya la cultivaban antes de 1850, reclamaciones que se originaron en un sistema de subvenciones de las tierras públicas proporcionadas por la Corona, lo que hizo que el único medio de adquisición de propiedades rurales fuera la compra. Dado que, en la práctica, se les negó el acceso a la propiedad de las tierras y su movilidad social o económica dentro de las estructuras agrarias existentes quedó limitada, grandes contingentes de habitantes pobres de las zonas rurales se dirigieron a las zonas urbanas en la segunda mitad del siglo XIX.

7. La sociedad brasileña también está profundamente marcada por el hecho de que el período de esclavitud de la población indígena y los afrodescendientes fue extremadamente prolongado. A partir de 1930, un gran flujo de trabajadores inmigrantes se sumó a la ya heterogénea fuerza de trabajo. La respuesta a esta expansión creciente de personas pobres en el Brasil podría haber sido la puesta en marcha de políticas específicas para el desarrollo regional, cuya introducción se examinó después de la Segunda Guerra Mundial. Ante la ausencia de políticas de ese tipo, el elevado número de personas pobres siguió aumentando.

8. Desde el punto de vista metodológico, existen diversos enfoques de medición de la pobreza. Todos ellos tienen por objeto obtener indicadores que puedan compararse a nivel internacional y que puedan definir y medir grados de privación y factores comunes más allá de las fronteras. De esa manera, se pueden formular políticas para cada contexto específico.

9. Según el economista Thirukodikaval Srinivasan, los tres objetivos de los indicadores de la pobreza son: a) describir la magnitud del problema de la pobreza y el perfil de los pobres a lo largo del tiempo a nivel regional, nacional y mundial; b) ajustar ese perfil a las políticas correctas necesarias para combatir y reducir la pobreza; y c) movilizar los recursos y el apoyo mundiales para lograr esas políticas¹. Una de las formas más comunes de medir la pobreza extrema, a la que se hace referencia en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 1 sobre la erradicación de la pobreza, es el parámetro de “menos de 1,25 dólares al día”.

10. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe propuso un método para evaluar la pobreza conocido como el “costo de las necesidades básicas”. A través de este método, se comparan los ingresos de los hogares con la satisfacción de las necesidades básicas mediante el establecimiento de umbrales de pobreza. El método fija un nivel mínimo de ingresos que permite a los miembros de un hogar satisfacer sus necesidades básicas en un tiempo y espacio previamente definidos. Este nivel se deriva del cálculo del costo de una canasta alimentaria básica, que

¹ Thirukodikaval N. Srinivasan, “The unsatisfactory state of global poverty estimation” en *In Focus* (septiembre de 2004), pág. 3. Puede consultarse en <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCPovertyInFocus4.pdf>.

incluye bienes y servicios. El método evalúa las necesidades de la población en lo que respecta a la nutrición, la disponibilidad de alimentos, los precios relativos y las diferencias entre las zonas metropolitanas, urbanas y rurales².

11. Otro método utilizado para medir la pobreza es el de la “pobreza multidimensional”, que se basa en la labor de Amartya Sen³. Según el Sr. Sen, la pobreza es una de las formas en que los seres humanos son privados de libertad. En particular, este autor considera que la libertad tiene varias dimensiones: a) económica, que determina la condición individual para el consumo, la producción y el intercambio; b) política, que se refiere a la presencia de derechos civiles y políticos (voto, elección y participación política); y c) libertad de oportunidades sociales, por ejemplo, el acceso a los servicios básicos de educación y salud. En el contexto de este método, sería necesario adoptar un enfoque multidimensional para la formulación de indicadores de pobreza.

12. A los efectos del presente documento, que se centra en la pobreza rural, se consideró que el umbral de pobreza per cápita de los hogares en 2009 se situaba entre un cuarto (64,57 dólares) del salario mínimo del Brasil (258,30 dólares al mes) y la mitad de este (129,15 dólares). Este criterio facilita la definición de los grupos que pueden acceder a las políticas sociales, como el programa nacional de fortalecimiento de la agricultura familiar, Bolsa Família y Bolsa Estiagem (beca sequía). De acuerdo con este criterio, los pobres se dividirían en tres subgrupos principales: las personas con ingresos mensuales entre 258,30 y 129,16 dólares se considerarían casi pobres, las personas con ingresos mensuales entre 129,15 y 64,58 dólares se considerarían pobres y las personas con ingresos mensuales inferiores a 64,58 dólares se considerarían extremadamente pobres.

13. La pobreza rural extrema en el Brasil tiene una distribución regional y se concentra principalmente en el nordeste. En esta región subnacional, 9 millones de personas viven en zonas rurales y tienen ingresos inferiores a 64,58 dólares al mes. El estado de Bahía encabeza la clasificación de la pobreza extrema en el nordeste, con casi 2 millones de personas en esa categoría, mientras que en los estados de Pernambuco y Ceará hay aproximadamente un total de 900.000 personas que viven en la pobreza extrema.

14. Es necesario que los datos agregados sobre los ingresos de los hogares se complementen con datos sobre población para determinar con mayor claridad quiénes son los pobres en realidad. En la región nordeste, se observa la mayor prevalencia de analfabetismo. Si bien hay población analfabeta entre los pobres, los casi pobres y los extremadamente pobres, la mayor incidencia de este fenómeno se da en el grupo definido como casi pobres. Posiblemente esto sea atribuible al hecho de que los criterios aplicados por los programas sociales del gobierno tienden a dar prioridad a las personas analfabetas. En el caso de los jóvenes, las deficiencias del sistema educativo son un problema importante que habrá que afrontar tanto para promover el desarrollo humano como para garantizar la integración futura en el mercado de trabajo. Esos factores podrían determinar si los jóvenes superarán o no la situación de pobreza que amenaza su porvenir. Las mujeres y las niñas también

² Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, *A Nova Cara da Pobreza Rural: Desenvolvimento e Questão Regional*, vol. 17, pág. 58 (Brasilia, 2013). Puede consultarse en www.iicabr.iica.org/wp-content/uploads/2014/03/S%C3%A9rie-DRS-vol-17.pdf.

³ Amartya Sen, *Desarrollo y libertad* (Barcelona, Editorial Planeta, S.A., 2000).

sufren desventajas debido a factores sociales y culturales que intensifican los ya numerosos efectos de la pobreza.

15. No menos dramática y preocupante es la cuestión del trabajo infantil, que prevalece en el nordeste, la región más pobre del Brasil. En los lugares donde las políticas educativas son menos precarias, como en las regiones del sur y el sudeste del país, el trabajo infantil es mucho menos frecuente. En esta situación, es necesario examinar detenidamente las políticas de transferencia monetaria condicionada promovidas por el Gobierno del Brasil a fin de que la disposición por la que se exige que los niños permanezcan en la escuela para que las familias reciban el subsidio tenga los resultados previstos.

16. En lo que respecta al acceso a las tierras, la experiencia del Brasil muestra que quienes carecen de ellas viven en la extrema pobreza. En el nordeste, el 65,9% de las personas extremadamente pobres no poseen tierras; en el norte y el sudeste, la proporción de personas que viven en la extrema pobreza que no tienen tierras es del 67,7% y el 82,4%, respectivamente. El alto porcentaje de personas extremadamente pobres que no tienen acceso a las tierras en la región sudeste se debe a la migración de los pobres del nordeste, pese al hecho de que la región sudeste se considera la más desarrollada del país.

17. De ahí que pueda considerarse, en diversos grados, que la pobreza y la desigualdad en el Brasil está asociada a la falta de reformas políticas destinadas a ampliar el acceso a los medios de producción (incluida la tierra) y a abordar la especialización de la fuerza de trabajo. Los agricultores analfabetos, los niños trabajadores y las familias privadas de tierras son parte integral de este panorama. Otro problema nacional que merece atención urgente es el acceso al agua y el saneamiento, en particular en el caso de los hogares extremadamente pobres. En la región nordeste, el 57,3% de las personas que viven en la pobreza extrema no dispone de suministro de agua en el hogar y el 48,4% carece de un servicio de tratamiento de aguas residuales. Todo esto debe examinarse en el contexto de las ambiciosas metas de la Agenda 2030.

18. Si no se hace nada por mejorar la capacidad especializada y aumentar la productividad del campo en el Brasil, la pobreza seguirá constituyendo el mayor problema en las áreas agrícolas, sobre todo en la parte semiárida de la región nordeste, donde se encuentra la mayor parte de los pobres de las zonas rurales. Aproximadamente el 70% de los minifundios brasileños de la región nordeste (en que se concentran 3,78 millones de personas consideradas extremadamente pobres, con un ingreso medio de 58,8 dólares al mes, a precios de 2006) se sitúan en esa zona semiárida, que requiere medidas concretas para superar la pobreza mediante el fomento de las actividades agrícolas en el contexto del desarrollo sostenible.

19. La principal observación e hipótesis de este documento es que la estructura productiva actual del Brasil se basa en la especialización y la concentración extremas de la producción dentro de las actividades y las regiones más dinámicas. Como resultado de ello, se absorbe cada vez menos fuerza de trabajo y las sociedades son cada vez menos inclusivas. Esa tendencia no hace sino consolidar una estructura productiva que empobrece más y más a los pequeños productores.

III. La riqueza rural en el Brasil

20. Los orígenes de la industria extractiva agrícola y de producción masiva en el Brasil se remontan a 1502, cuando el Rey de Portugal, Dom Manuel, arrendó tierras a un consorcio de explotación de madera dirigido por Fernão de Noronha.

21. Después de más de 500 años, el Brasil es en la actualidad un productor rural de éxito y enormes dimensiones de más de 300 tipos de cultivos que generan 350 productos distribuidos en 180 mercados de todo el mundo. El conjunto del sector de las agroempresas (insumos, agricultura, agroindustria y distribución) generó 188,1 millones de toneladas de cereales (2015/16); 26,2 millones de toneladas de carne (2016); 38,9 millones de toneladas de fruta (2014); y 35.200 millones de litros de leche (2014). En 2015, obtuvo 181.300 millones de dólares, lo cual representa el 27% del producto interno bruto y el empleo del 37% de la fuerza de trabajo del país⁴.

22. Las cifras de producción agrícola son igualmente impresionantes, algo que queda claro al fijarse solo en el crecimiento de la producción de cereales: 45 millones de toneladas en 1975, 58 millones en 1990 y 187 millones en 2013. En 1990, el saldo del comercio agrícola fue de 7.000 millones de dólares y, en 2011, se había multiplicado por 10 hasta llegar a 73.000 millones de dólares. En 2013, ascendió a 83.000 millones de dólares. Los registros históricos confirman la expansión de las agroempresas en un escenario de estancamiento o incluso de retracción de otros sectores de la economía brasileña. En el período comprendido entre 1989 y 2013, el sector agrícola tuvo un superávit comercial acumulado de 797.100 millones de dólares, frente a los sectores de la industria y los servicios, que registraron un déficit acumulado de 417.000 millones de dólares⁵. Sin embargo, este resultado positivo general se refiere a las actividades de tan solo unos pocos miles de personas, esto es, de los grandes terratenientes brasileños.

23. Las estrategias de desarrollo agrícola deben abordar dos desafíos nacionales. El primero es mejorar la situación de las áreas y los territorios aislados, las comunidades tradicionales y los pobres de las zonas rurales, lo cual podría lograrse mediante la implantación y el afianzamiento de una educación de calidad; un empleo sostenible universal; y unos servicios públicos como la seguridad hídrica y el acceso al saneamiento. Además, el establecimiento y la puesta en funcionamiento de sistemas productivos locales, mecanismos de integración, centros de formación profesional y tecnologías apropiadas constituyen políticas de inclusión social que deberán ejecutarse paralelamente a las reformas de infraestructura básica.

24. El segundo desafío es reformar el sistema fiscal federal mediante la creación de un fondo conexo, lo que permitiría agrupar los ingresos del impuesto de los estados sobre la circulación de mercancías y la prestación de servicios (ICMS) y del impuesto sobre el valor añadido. El tira y afloja fiscal en el Brasil afecta al equilibrio federal y parece que empobrece cada vez más a los pobres. Para afrontar esta situación podría ser necesario agrupar los ingresos de ese impuesto de los estados mencionado mediante la creación de un fondo nacional de desarrollo regional que debería beneficiar en mayor medida a las regiones más pobres. Si este

⁴ Embrapa, *Embrapa em Números* (Brasilia, 2016). Puede consultarse en www.embrapa.br/documents/10180/1600893/Embrapa+em+N%C3%BAmeros/7624614b-ff8c-40c0-a87f-c9f00cd0a832.

⁵ Agrostat, base de datos Estadísticas de Comercio Exterior do Agronegócio Brasileiro.

mecanismo tuviese la capacidad de asignar recursos de manera independiente, de conformidad con el artículo 9 de la Ley Complementaria núm. 101 de 2000 (Ley de Responsabilidad Fiscal), el fondo nacional de desarrollo regional podría hacer frente a una parte considerable de la pobreza estructural con un enfoque regional en una generación. Esto tendría que sustentarse en la legislación nacional (como se establece en el artículo 9, párrafo 2, de la Ley Complementaria), así como en un sistema nacional de gestión y administración competente, caracterizado por la transparencia y la rendición de cuentas.

El “Silicon Valley” agrícola del Brasil

25. La riqueza y la pobreza son al mismo tiempo el problema y la solución para las zonas rurales del Brasil. Esas esferas corresponden al mandato de la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA), empresa pública fundada en 1973 para promover la modernización del campo brasileño, propiciando el desarrollo sostenible de la agricultura a través de la generación, la adaptación y la transferencia de conocimientos y tecnología. La creación de EMBRAPA puso en marcha un proceso continuo y acelerado de transformación tecnológica y organizativa que permitió a los productores rurales adquirir competencias que no existían anteriormente y permitió la expansión comercial de la agricultura brasileña en los años siguientes.

26. La agricultura es fundamental para un mundo donde, de aquí a 2050, habrá otros 2.300 millones de personas (9.300 millones frente a la población actual de 7.000 millones), que requerirán el aumento de la producción de alimentos. Este crecimiento de la población exigirá a EMBRAPA y a otras instituciones similares incrementar la producción agrícola mundial un 70% en los países desarrollados y un 100% en los países en desarrollo, así como ampliar la oferta de cultivos para la obtención de biocombustibles.

27. EMBRAPA promovió una notable expansión agrícola que tuvo importantes consecuencias para la vida y los hábitos de consumo de los brasileños. Según los datos de la Fundación Instituto de Investigaciones Económicas (FIPE), entre 1975 y 2007, el costo de los alimentos en el estado de São Paulo, el más rico del país, disminuyó un 5% (y se mantiene en ese nivel hasta la fecha). La producción de frijol en el Brasil aumentó de 2,23 millones de toneladas en 1973 a 2,7 millones de toneladas en 2014. Al mismo tiempo, la superficie cultivada se redujo de 3,8 millones de hectáreas en 1973 a 1,9 millones de hectáreas en 2013, lo que representa un aumento de la productividad del 131%. Por tanto, EMBRAPA ha contribuido a nuevos hábitos de consumo de alimentos y ha mejorado el acceso de las poblaciones más desfavorecidas a productos alimenticios primarios.

28. Este fenómeno se denomina el “Silicon Valley” de la agricultura brasileña, pero es un valle de los ricos, no de los pobres. En el siglo XXI, esta innovación agrícola será cada vez más pertinente e importante para hacer frente a los problemas de la pobreza y el hambre. Sin embargo, los resultados podrían mejorarse haciendo un seguimiento de la fuente y la naturaleza de los gastos, así como limitando las restricciones y contingencias relacionadas con la presupuestación y las operaciones financieras del fondo nacional de desarrollo regional propuesto.

Una solución y un problema: el Tratado de Methuen y la teoría de la ventaja comparativa

29. En 1703, en virtud del Tratado de Methuen, el Rey de Portugal prometió comprar a Inglaterra, a unos precios favorables, todos los textiles que esta le pudiera vender. A cambio, el monarca inglés autorizó la importación de vinos portugueses, a los que impuso un gravamen equivalente a tan solo dos tercios del aplicado a los productos franceses.

30. El Tratado permitió a Inglaterra mejorar su balanza comercial con respecto a Portugal, desarrollar rápidamente su producción textil y reducir su dependencia de las importaciones de vino de Francia, país con el que tenía una rivalidad histórica. Asimismo, como consecuencia del Tratado, las reservas de oro procedentes de la colonia del Brasil no pasaban primero por Portugal, sino que se dirigían directamente a Inglaterra para financiar las innovaciones de la industrialización.

31. El Brasil se vio directamente afectado por el comercio entre Portugal e Inglaterra, en particular después de que Dom João y la corte real llegaran a Río de Janeiro en 1808 huyendo de Napoleón. Para adquirir los recursos y los artículos de lujo producidos en la Revolución Industrial, en 1810, Portugal impuso un arancel del 15% a las mercancías brasileñas importadas por el Reino Unido, aplicable a todos los signatarios del Tratado de Comercio y Navegación. Este impuesto fue incluso inferior al que se aplicó a los bienes portugueses (16%) o a las mercancías procedentes de otros países (24%)⁶. Salvo en el caso de su producción de vinos, Portugal se convirtió en una “colonia económica” del Reino Unido y algo similar le ocurrió al Brasil.

32. Según la teoría formulada en aquella época por el economista inglés David Ricardo, el excedente económico generado por la producción de vino en Portugal serviría para financiar la compra de tejido inglés. Un ejemplo sencillo, utilizado en reiteradas ocasiones en los círculos científicos, políticos y académicos brasileños, ilustra las teorías tanto de Methuen como de Ricardo y puede aplicarse de diversas maneras al caso del Brasil en la actualidad. Por ejemplo, para importar una tonelada de semiconductores (chips o arena caliente), el Brasil paga 350.000 dólares. Los brasileños deben vender entonces 21.000 toneladas de mineral de hierro o 1.700 toneladas de soja para comprar una tonelada de chips. Si se aplica esta proporción a ámbitos de la tecnología más complejos, como el espacio, el Brasil tendría que vender todavía más: 258.000 toneladas de hierro o 149.000 toneladas de soja simplemente para sufragar el alquiler de un cohete para el lanzamiento de satélites, según Roberto Amaral, ex Ministro de Ciencia y Tecnología del Brasil.

33. El rico sector de las agroempresas nunca ha redistribuido sus dividendos entre los pobres de conformidad con la teoría de la ventaja comparativa. Sin embargo, la creación del fondo nacional de desarrollo regional solo exigiría la redistribución del 1,6% de los beneficios de 2015, lo cual sería más que suficiente para apoyar todos los aspectos de un plan nacional brasileño para el desarrollo regional, que abarcara la educación y la formación profesional; la ciencia, la tecnología y la innovación; la infraestructura; el desarrollo productivo; y el acceso a los servicios, durante un período de cinco años.

⁶ Carlos Gabriel Guimarães, “O Comittee de 1808 e a defesa dos interesses ingleses com a Corte no Brasil”, documento preparado para el XXIV Simpósio Nacional de História, Associação Nacional de História, São Leopoldo, 2007. Puede consultarse en <http://snh2007.anpuh.org/resources/content/anais/Carlos%20Gabriel%20Guimar%20E3es.pdf>.

IV. Hacia una política de desarrollo regional estratégica para reducir la pobreza

34. Hasta la Segunda Guerra Mundial, la idea de desarrollo regional se relacionaba únicamente con el establecimiento y la implantación de instalaciones industriales y actividades agrícolas, o se fundamentaba en la prestación de servicios como resultado de aplicar un enfoque macrorregional jerárquico descendente que descansaba en el carácter centralizado de las funciones urbanas.

35. La primera experiencia mundial al respecto fue el plan de electrificación nacional de la ex Unión Soviética, elaborado por Lenin en 1920 en el marco de la Comisión Estatal para la Electrificación de Rusia, con el objetivo de ampliar la fundición de hierro a 8,2 millones de toneladas (frente a los 4,2 millones de toneladas en 1913), la extracción de carbón a 62,3 millones de toneladas (frente a los 29,1 millones de toneladas en 1913), el potencial hidroeléctrico regional a 1,75 millones de kilovatios (frente a los 189.000 kilovatios en 1913) y la producción industrial bruta entre un 180% y un 200% con respecto a 1913. En 1935, el plan ya había superado con creces todos los indicadores establecidos, pese a tener una vigencia prevista de 10 a 15 años⁷.

36. En 1928, la comisión de planificación nacional introdujo una dimensión regional en el plan. En aquella época, existía una preocupación geopolítica por la colonización de Siberia similar en ciertos aspectos a la que tenía Brasil, durante el mismo período, por la región nordeste y la región amazónica. La crisis de 1929, que dio lugar a la peor depresión económica del siglo pasado, constituyó una llamada de atención para otros países, especialmente los industrializados, respecto de la necesidad de hacer frente a las desigualdades regionales.

37. Un ejemplo más evidente de política de desarrollo regional fue la creación en 1933, durante el período del “New Deal”, de la Tennessee Valley Authority, organismo del gobierno de los Estados Unidos de América con participación de capital privado. Las medidas políticas destinadas al desarrollo de la región, que abarca 105.000 km² repartidos por siete estados, preveían el control de las inundaciones, la construcción de presas hidroeléctricas, la ampliación de los canales de navegación de la cuenca del río Tennessee, la instalación de infraestructura, incluida la implantación de programas de riego, el crecimiento y la modernización industrial, el desarrollo urbano, la estructuración de los servicios, las iniciativas de salud ambiental en las zonas rurales y el control de enfermedades (más del 30% de la población local padecía malaria en aquella época). Las medidas aplicadas por la Tennessee Valley Authority establecieron prácticas y actuaciones respaldadas por un modelo de desarrollo regional basado en la planificación de una región que se consideraba pobre pero con potencial para desarrollarse gracias a sus recursos naturales⁸.

38. Otro ejemplo igualmente importante de instrumento para la aplicación de planes de desarrollo regional son los incentivos fiscales para reducir el costo del acceso al capital y la producción, enfoque sistemático adoptado por Italia con la

⁷ Academia de Ciências da Rússia. *Manual de Economia Política*, cap. XXI (1959). Puede consultarse en <https://www.marxists.org/portugues/tematica/livros/manual/21.htm>.

⁸ Andrey Minin Martin y Leonardo Dallacqua de Carvalho. “Entre a doença e progresso: considerações sobre o Tennessee Valley Authority e o controle da malária (1933-1948)”, *Dimensões*, vol. 34, págs. 280 a 306 (2015). Puede consultarse en www.periodicos.ufes.br/dimensoes/article/download/11119/7766.

creación de la Cassa del Mezzogiorno en 1950. Este tipo de medida financiera se difundió más tarde por otros países, como el Brasil, que implantó un sistema de incentivos fiscales para la industrialización de la región nordeste con la fundación de la Superintendencia del Desarrollo del Nordeste (SUDENE) en 1959.

39. A finales de la década de 1940, para evitar los problemas urbanos, económicos y sociales resultantes de la alta concentración urbana, Francia puso en marcha una ambiciosa política de descentralización productiva y reestructuración territorial, que pretendía reducir el tamaño de la población de París y repoblar las zonas rurales del país. En virtud de los instrumentos de política, las empresas públicas debían dirigir sus inversiones a determinadas regiones y debía ejecutarse un programa de infraestructura audaz y diversificado.

40. Los problemas mencionados también afectaron a América Latina en su conjunto, donde se aplicaron una serie de planes y políticas de desarrollo regional, como los programas relacionados con las fronteras y las cuencas en la Argentina (Patagonia) y México. En Venezuela, el objetivo del programa de desarrollo regional aplicado en la ciudad de Guayana, situada en la confluencia de los ríos Caroní y Orinoco, fue transformar la región en un polo de crecimiento urbano e industrial, en particular mediante la construcción de una presa hidroeléctrica, una planta de acero y una nueva ciudad. En una publicación de 1972 sobre desarrollo regional en América Latina, Walter Sthor enumeró otros 72 planes o programas de desarrollo regional implementados en los países latinoamericanos⁹.

41. En el Brasil, caracterizado por condiciones semiáridas y una pertinaz sequía en la región nordeste, y por la inseguridad constante resultado de la demarcación, la protección y los asentamientos de la región amazónica, el desarrollo regional ha sido una inquietud permanente desde finales del siglo XIX. Se crearon muchas instituciones públicas en un intento de hallar soluciones regionales centradas en los territorios y respuestas culturales apropiadas para hacer frente a los problemas endémicos relacionados con la sequía y la pobreza en la región nordeste.

42. Por lo tanto, la Comisión Imperial de 1877 comenzó la ejecución de planes de integración nacional y desarrollo regional, cuyo objetivo fue abordar el problema de la sequía y centrarse principalmente en la región nordeste, donde vivía la mayoría de los pobres. Entre otras medidas, propuso el desarrollo de la infraestructura de transporte, la construcción de presas y el desvío del río São Francisco. Con la instauración de la República del Brasil en 1889, la Comisión no logró completar su labor. Además, se estima que 500.000 personas fueron reubicadas o trasladadas a la región amazónica, en un acto sin precedentes en el país, para aprovechar las oportunidades de trabajo aparejadas a la explotación del caucho, que se convirtió en un nuevo producto de exportación¹⁰.

43. En 1904, se establecieron comisiones para analizar los efectos de la sequía en la región nordeste, en particular en los estados de Ceará y Rio Grande do Norte, y plantear soluciones. El mismo año, se creó la Inspección de Obras contra las Sequías, que se transformó en la Inspección Federal de Obras contra las Sequías en

⁹ Walter Sthor, *El desarrollo regional en América Latina: experiencias y perspectivas* (Buenos Aires, Ediciones SIAP, 1972).

¹⁰ Celso Furtado, *Formación económica del Brasil*, cap. XXIII (México, Fondo de Cultura Económica, 1962). Puede consultarse en portugués en www.afoiceomartelo.com.br/posfsa/Autores/Furtado,%20Celso/Celso%20Furtado%20-%20Forma%C3%A7%C3%A3o%20Econ%C3%B4mica%20do%20Brasil.pdf.

1906. Por último, en 1945, pasó a denominarse Departamento Nacional de Obras contra las Sequías, dependiente del Ministerio de Integración Nacional.

44. Con recursos derivados de leyes presupuestarias, en 1920 se estableció un fondo especial para obras de riego de tierras cultivables en el nordeste del Brasil, dotado con el 2% del presupuesto federal. La Constitución de 1923 añadió otras partidas de gastos, con lo que se asignó el 4% del presupuesto federal al control de la sequía.

45. En 1945, a partir de la experiencia de la Tennessee Valley Authority, se creó la Compañía Hidroeléctrica del São Francisco. Esta Compañía, dependiente del Ministerio de Energía, sigue existiendo. La Constitución de 1946 estableció otras partidas presupuestarias relacionadas con el desarrollo de la región nordeste.

46. Con esta variedad de partidas presupuestarias para hacer frente al mayor problema de la región nordeste, en 1948, se creó la Comisión de Desarrollo del Valle del São Francisco (en la actualidad, Compañía de Desarrollo de los Valles del São Francisco y del Parnaíba), como parte del Ministerio de Integración. En 1951, se fundó el Banco do Nordeste do Brasil.

47. Sin embargo, podría considerarse que todas esas instituciones han funcionado en el marco de un sistema arcaico de desarrollo regional, con una orientación descendente, de manera aislada y sin haber determinado cuáles son los motivos generales de la persistencia de la pobreza, dado que han adoptado un enfoque macrorregional como método básico de estudio. Además, se centran en medidas exógenas, como las grandes inversiones sin control social.

48. El modelo moderno de desarrollo regional exige una orientación ascendente y enfoques en múltiples niveles con un énfasis nacional, que vayan desde el análisis y el examen del potencial local hasta la participación social y el empoderamiento de los agentes locales en la aplicación de las políticas y las inversiones, considerando la diversidad local como un activo que ha de tenerse en cuenta y optimizarse. La propuesta de aplicación de una política nacional de desarrollo regional que figura en el presente documento es una de las vías posibles, sobre la base de las políticas ya ejecutadas en otros países. Esta estrategia evitaría los habituales problemas ligados a la pobreza en cualquier país, en particular la escasez de oportunidades de desarrollo personal y profesional, principalmente debido a la falta de acceso a unos servicios de salud, un empleo y una educación de calidad, lo cual da lugar a un proceso migratorio en dirección a regiones consideradas más dinámicas.

49. El plan nacional de desarrollo regional es un intento de superar esas dificultades, con el fin de erradicar la pobreza. Otro desafío es la búsqueda de un consenso político susceptible de generar un pacto federativo que sitúe una política de esas características por encima de otras políticas y estrategias sectoriales. En ausencia de ese consenso político e institucional, el intento del Ministerio de Integración Nacional del Brasil (antiguo Ministerio del Interior) de aplicar el primer plan nacional de desarrollo regional en 2003 parece haber tenido escasos resultados¹¹.

¹¹ Brasil, Ministerio de Integración Nacional, *I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional: Documento de Referência* (Brasilia, 2012). Puede consultarse en www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=54bce099-503a-4076-8613-d90dd6107c79&groupId=10157.

50. Los esfuerzos por reanudar la planificación y las políticas regionales en el Brasil en el marco de un enfoque nuevo y moderno han arrojado claramente resultados modestos. En realidad, no se alcanzaron los principales objetivos del enfoque, que consistían en invertir la trayectoria de las desigualdades regionales y explorar el potencial endógeno de las diversas regiones del Brasil. Como se mencionó anteriormente, un posible elemento fundamental, incluso en la actualidad, sería crear, presupuestar y financiar un fondo nacional de desarrollo regional a fin de abordar, entre otros, los siguientes aspectos:

a) La cobertura nacional. Dado que las características de las macrorregiones ya no son representativas del Brasil en su conjunto, la cobertura nacional exige no solo la adopción de medidas en múltiples niveles geográficos, sino también la aplicación de políticas intrarregionales en todo el territorio;

b) La eficacia de las instituciones de desarrollo regional. En el pasado, quedaron debilitadas desde el punto de vista institucional por motivos recurrentes, como la corrupción desenfrenada;

c) El desarrollo regional como medida transversal. Esto requiere que las políticas regionales estén ligadas a la actuación de los organismos del gobierno federal en diferentes sectores, en colaboración con el sector privado y la sociedad civil.

51. En cuanto a la organización de las instituciones públicas que han de participar en la ejecución del plan nacional de desarrollo regional, se propusieron tres niveles de coordinación en los planos federal, macrorregional y subregional:

a) A nivel federal, la creación de la Cámara de Políticas de Integración Nacional y Desarrollo Regional y del Comité de Articulación Federativa;

b) A nivel macrorregional, en el caso de las regiones norte, nordeste y centro-oeste, el énfasis en la importancia de los planes de desarrollo estratégico, así como el posible restablecimiento de las tres superintendencias, que se encargarían de coordinar las medidas en sus esferas respectivas; y

c) A nivel subregional, la respuesta de los foros y los organismos de desarrollo para coordinar y articular los programas de gobernanza del Ministerio de Integración Nacional en torno a las esferas prioritarias.

52. El primer plan nacional de desarrollo regional fue importante, pese a haber tenido resultados muy modestos, ya que representó la primera iniciativa a nivel del país para aplicar una política nacional de desarrollo regional, además de examinar los paradigmas de cómo se lograría esa regionalización. No obstante, la ejecución del primer plan nacional se vio afectada negativamente por la falta de cuatro factores principales: a) la creación de un fondo; b) la institucionalización de la coordinación a nivel nacional; c) un marco jurídico adecuado; y, por último, aunque no por ello menos importante, d) un presupuesto suficiente. Sin los fondos necesarios, ninguna política puede tener éxito.

53. Ante estas deficiencias, el Ministerio de Integración Nacional asumió el liderazgo en la ejecución de un segundo plan nacional de desarrollo regional y promovió un debate que tuvo lugar entre 2012 y 2013, con la participación de técnicos y expertos de los sectores público y privado, los cuales asistieron a la Primera Conferencia Nacional de Desarrollo Regional, ocasión para debatir en los 27 Estados y en las 5 macrorregiones del Brasil.

54. El documento final de la Conferencia se reprodujo en un proyecto de ley¹², redactado por el entonces Ministro de Integración Nacional. Ese proyecto se encuentra actualmente en la etapa de deliberación en el Congreso Nacional. Como se refleja en el segundo plan nacional de desarrollo regional, propone la aplicación de políticas orientadas hacia un desarrollo espacial más equilibrado, que respete y examine la diversidad del país, sin dejar de promover la integración y la cohesión económica, social y territorial. Ese enfoque está expresado en dos objetivos, a saber:

a) Mantener una trayectoria de reversión de las desigualdades interregionales e intrarregionales, poniendo en valor los recursos endógenos y las particularidades culturales, sociales, económicas y ambientales;

b) Crear las condiciones para un acceso más equitativo y equilibrado a los bienes y servicios públicos en el Brasil, reduciendo las desigualdades inherentes al lugar de nacimiento de algunas personas.

55. Las directrices generales del segundo plan nacional de desarrollo regional son las siguientes:

a) Estructurar el sistema nacional de desarrollo regional;

b) Crear un fondo nacional de desarrollo regional;

c) Atender a la dimensión regional en las principales políticas y planes del gobierno federal con efectos territoriales, teniendo como política central el plan nacional de desarrollo regional;

d) Considerar la diversidad como activo fundamental para el desarrollo territorial y regional, a partir del hallazgo y el examen de nuevas oportunidades y potencialidades;

e) Combinar la equidad y la competitividad en las estrategias de desarrollo productivo territorial y regional;

f) Apostar por las actividades y tecnologías innovadoras, y por la “economía verde”, que son portadoras de futuro;

g) Agilizar los criterios de concesión de financiación e incentivos fiscales para el fondo nacional de desarrollo regional, mediante la integración de los diversos mecanismos de desarrollo regional con otros instrumentos fiscales;

h) Alcanzar acuerdos para la fijación de metas con el gobierno en todas las esferas y con la sociedad civil en los ámbitos de la infraestructura, la educación y la capacitación de los recursos humanos, y reforzar los sistemas regionales, estatales y locales de innovación, así como la universalización de los servicios públicos básicos;

i) Aplicar sus sistemas de información y seguimiento como parte de su constante evaluación.

56. Con el propósito de evitar lo que ocurrió con el primer plan nacional de desarrollo regional, han de adoptarse algunas decisiones de carácter político y administrativo, a saber:

¹² Brasil. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Projeto de Lei do Senado No. 375 (2015). Puede consultarse en www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=169159&tp=1.

- a) La creación del fondo nacional de desarrollo regional;
- b) La institucionalización del sistema nacional de desarrollo regional;
- c) La promulgación de legislación ordinaria a fin de proporcionar así el marco normativo necesario para que todos los organismos públicos incorporen una política estatal en todas sus dimensiones;
- d) La inclusión de un capítulo específico en las leyes presupuestarias del Brasil.

V. Conclusión

57. En el Brasil, por una parte, hay un número muy reducido de productores ricos propietarios de vastas zonas de tierra donde se aplican técnicas de cultivo altamente mecanizadas, que realizan fuertes inversiones en investigación, ciencia, tecnología y oferta de crédito. Por otra parte, millones de pequeños agricultores viven en condiciones de pobreza extrema, sobre todo en la región nordeste (semiárida). Residen en pequeñas parcelas y tienen un acceso limitado a la asistencia técnica, las semillas y las innovaciones relacionadas con la gestión y la producción. También carecen de acceso al crédito rural y dependen principalmente de prestaciones constantes como Bolsa Familia.

58. Una solución realista es que las actividades de EMBRAPA, la mayor agroempresa de investigación del mundo, tengan un efecto beneficioso para la vida de los más pobres, algo que, sin embargo, no se ha logrado. En lugar de ello, su labor ha ayudado a terratenientes ricos del país. Esta situación no solo es atribuible a EMBRAPA. También se explica por una falta de coordinación y de otras políticas de inversión que contribuirían a la resiliencia de las zonas y los territorios pobres aislados, cuyas poblaciones han carecido históricamente de acceso a niveles mínimos de educación, saneamiento y medios para hacer frente a los desastres naturales.

59. En respuesta a este desequilibrio estructural, el autor propone la posible aplicación de una política de desarrollo regional, como se ha hecho en otras partes del mundo donde ya ha dado resultados satisfactorios en la lucha contra la pobreza. El debate se inició y tomó forma en el Ministerio de Integración Nacional en 2011. En la actualidad, está celebrándose un debate en el Congreso Nacional sobre el texto de la propuesta de política para la aplicación de un segundo plan nacional de desarrollo regional, medida necesaria en vista de las deficiencias del primer plan de este tipo, como ya se ha explicado en el documento.

60. El plan nacional de desarrollo regional podría no tardar en ser la solución a la gran miseria rural del Brasil, una vez que se base en una política nacional articulada en un proyecto de ley dotado de recursos presupuestarios. Requeriría un marco normativo coordinado por órganos federales, regionales y locales de planificación y ejecución, que incluyera medidas en colaboración con EMBRAPA.

61. El marco jurídico para establecer el desarrollo regional como política nacional en el Brasil exige la creación de un fondo nacional de desarrollo regional y un sistema nacional de desarrollo regional. Entre otros objetivos, debería:

- a) Definir metas y rangos para reducir las desigualdades interregionales e intrarregionales en cuanto a la calidad de la educación, teniendo en cuenta la

distorsión entre edades y cursos y las tasas de abandono escolar en la enseñanza básica, así como las inversiones y los esfuerzos necesarios para el cumplimiento de las metas convenidas;

b) Mejorar los sistemas regionales y las innovaciones estatales y locales, teniendo en cuenta las tecnologías apropiadas, el potencial y los conocimientos locales, la inclusión social, el desarrollo sostenible y las preocupaciones ambientales;

c) Incluir y priorizar en el plan nacional las medidas exigidas por la estructuración de la red policéntrica de ciudades y por las directrices para la integración productiva definidas en el plan;

d) Promover el desarrollo de la producción velando por que las autoridades locales y regionales detecten y aprovechen las oportunidades y las posibilidades existentes;

e) Establecer un programa regional para la aplicación de políticas en pro de la universalización de los servicios públicos básicos sobre la base del criterio de un déficit de desarrollo;

f) Definir una estrategia de apoyo para fomentar la sostenibilidad de los municipios brasileños, en consonancia con la red estratégica de ciudades, y promover iniciativas para mejorar los nuevos centros urbanos.

62. La solución citada podría ayudar a difundir modelos para lograr el objetivo primero y fundamental de la Agenda 2030 en la región semiárida del Brasil.
