

Cómo la migración puede afectar las políticas de desarrollo local en formas inesperadas

martes, 16 de abril de 2019

En 1967, cuando el gobierno de Brasil decidió crear una zona de libre comercio en Manaus, tenía una visión ambiciosa del desarrollo amazónico. Ubicada en la convergencia de dos afluentes del río Amazonas, la denominada “ciudad de la selva” venía atravesando una mala racha desde el final del boom del caucho, casi un siglo antes. El gobierno pensó que, ofreciendo generosas reducciones en los aranceles de importación y otros incentivos tributarios, lograría alentar a las empresas manufactureras para que se establecieran allí, y transformaran de nuevo a la otrora elegante ciudad portuaria en un motor para la prosperidad regional.

Juan Pablo Chauvin *

En la actualidad dicha política sigue siendo polémica, y la evidencia del éxito de esa visión es ambigua en el mejor de los casos. La acción del gobierno parece haber tenido un efecto positivo en el PIB per cápita de Manaus. No obstante, el grueso del crecimiento provino de la expansión del sector de servicios — principalmente de turistas que ingresaban a la ciudad a comprar bienes de consumo a precios más bajos.

Mientras tanto, no hubo ningún impacto significativo en la productividad del sector manufacturero. En el sector agrícola, la productividad disminuyó a medida que los trabajadores abandonaron empleos productivos en áreas rurales para trabajar en fábricas que se habían vuelto rentables, no por mejoras en su eficiencia, sino gracias a subsidios.

Los dilemas de políticas enfocadas en lugares

La historia de Manaus es importante, en parte porque ilustra un dilema fundamental de las políticas enfocadas en lugares, aquellas iniciativas del gobierno dirigidas a zonas geográficas particulares, como una región, una ciudad o un barrio, en lugar de centrarse en grupos de personas.

Dichas políticas típicamente conllevan inversiones para crear empleos y aumentar la productividad en lugares específicos.

Pero también crean incentivos artificiales para que empresas y trabajadores se trasladen a aquellos lugares, y salgan de localidades donde hubiesen sido más productivos. Como consecuencia, dichos incentivos pueden, por un lado, beneficiar a las localidades donde se implementan, y, por otro, perjudicar a otras locaciones y a la economía nacional en su conjunto.

Más aún, es posible que las políticas enfocadas en lugares ni siquiera consigan ayudar a las localidades que buscan beneficiar. Como argumenté en un blog anterior, si una política de desarrollo local genera oportunidades económicas, el consiguiente influxo de personas a la ciudad puede impulsar el encarecimiento de los alquileres y la desaceleración del crecimiento salarial. Esto perjudica a los residentes de la ciudad, con excepción de los propietarios de viviendas. Dada esta dinámica, la migración puede socavar las buenas intenciones de los hacedores de políticas de desarrollo local.

Consecuencias inesperadas

Consecuencias inesperadas también pueden surgir cuando las personas abandonan sus lugares de origen. Tomemos el caso de las inversiones en educación. Existe mucha evidencia de que las ciudades más educadas tienden a tener mayor crecimiento económico. Mayores gastos en educación parecería ser exactamente lo que dichas ciudades necesitan para desarrollarse. Pero no siempre es el caso. En un reciente estudio analicé un programa implementado en Brasil conocido como FUNDEF, que se inició en 1997-1998, y que redistribuyó recursos para la enseñanza primaria y media. Como resultado, algunos municipios gastaron fondos adicionales en educación mientras que otros no lo hicieron. ¿Qué resultado tuvieron?

Al estudiar a los beneficiarios del programa 12 años después de su implementación, observé que muchos municipios habían perdido a personas con formación, y que empeoró el desempeño económico de las que se habían quedado. El programa dio buenos resultados a nivel individual. Un aumento del 1% en el presupuesto de la educación local estuvo asociado con un incremento de 2,6 puntos porcentuales en la probabilidad de completar la escuela primaria, así como con una mayor posibilidad de contar con empleo y recibir salarios más altos. Pero debido a que muchos de los municipios beneficiarios no contaban con suficientes puestos de trabajo para sus trabajadores mejor educados, se dio una “fuga de cerebros”, que vio emigrar a personas a lugares de mayor oportunidad económica. De hecho, un aumento de 1% en el gasto en educación de un municipio, estuvo asociado con un aumento de 0,8 puntos porcentuales en la probabilidad de migrar hacia otra localidad.

El éxito de un programa estadounidense

Existen, por supuesto, casos de éxito y fracaso de políticas enfocadas en lugares. Todavía nos queda mucho por aprender sobre las características que hacen que una intervención caiga en una u otra de estas categorías. Pero algo que parece incrementar sus posibilidades de éxito es la existencia de reglas que dificulten que las personas reaccionen cambiando su movilidad. Un estudio de Matías Busso y sus coautores muestra un notable éxito de un programa de creación de Zonas de Empoderamiento Urbano que fue desarrollado en Estados Unidos en la década de los noventa. La iniciativa, que destinó cientos de millones de dólares en incentivos tributarios para alentar a empresas a radicarse y contratar personal en zonas empobrecidas de ciudades como Atlanta, Baltimore y Chicago, podría haber inducido un aumento en los desplazamientos de habitantes de otros barrios hacia las zonas beneficiarias, contrarrestando algunos de los efectos positivos del programa. Pero los beneficios de este programa estuvieron limitados a residentes de las zonas. Como consecuencia, personas de otros barrios hubiesen tenido que incurrir en el costo de mudarse para beneficiarse del programa, y en general evitaron hacerlo. Como consecuencia, el empleo y los salarios aumentaron en aquellas zonas que se beneficiaron del programa, sin grandes cambios en el número de residentes o en el alquiler de viviendas.

La incorporación de estas lecciones por parte de los hacedores de política, puede llevar a grandes mejoras en la eficacia de las iniciativas de desarrollo económico local en América Latina y el Caribe. Sabemos que las políticas públicas enfocadas en lugares pueden tener consecuencias imprevistas cuando los efectos del desplazamiento y la migración no se toman en cuenta. Pero dichas consecuencias pueden prevenirse e incluso transformarse en oportunidades, si quienes formulan las políticas consideran en qué medida sus iniciativas pueden generar cambios en la movilidad de las personas y cómo estos cambios, a su vez, pueden alterar los resultados deseados.

* Juan Pablo Chauvin es economista investigador en el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo. Está también afiliado al Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard. Su agenda de investigación se centra en el desarrollo económico de ciudades y regiones, con énfasis en entender las interconexiones de los mercados laborales y de bienes raíces, así como la composición industrial de las localidades. En el pasado, ha sido consultor para la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GIZ), el Banco Mundial, la OECD, y el sector privado; asesorando a gobiernos locales y nacionales en América del Sur, Asia, el Medio Oriente y países de Europa del Sur. Ha sido también instructor en la Escuela de Gobierno Kennedy de Harvard y en universidades ecuatorianas. Juan Pablo obtuvo su PhD en Políticas Públicas y Master en Administración Pública y Desarrollo Internacional en Harvard, Master en Políticas Públicas en FLACSO-Ecuador, y títulos de B.A. en Sociología y Economía en la Universidad San Francisco de Quito.

Ideas que Cuentan