

UNA INTERPRETACION ANALITICA DE LA DE LA COMPENSACION INTER REGIONAL

FERNANDO ESTEVE MORA

Departamento de Análisis Económico
Universidad Autónoma de Madrid

1.- Se admite usualmente que la compensación interregional tiene, desde un punto de vista económico, dos características. Por un lado, es un instrumento de la política regional, una parte pues, de la economía del desarrollo, y, por otro, se la considera como medio para una política de 'bienestar' o de 'justicia', mediante el cual se pretende contrarrestar los desequilibrios regionales. Sería entonces la compensación interterritorial una política económica que trataría de satisfacer el doble criterio de eficiencia y equidad que la teoría económica establece a la hora de evaluar la pertinencia de las políticas económicas que se instrumentan. Ahora bien, la medida en que la política de compensación pueda tener éxito respecto al primer criterio es teóricamente muy discutible ya que dentro de un marco nacional, con libre movilidad de los factores capital y trabajo, son las fuerzas del mercado las que determinan la correcta, por eficaz, asignación de recursos; de modo que si como consecuencia de la actuación del mercado se observa la paulatina pérdida de los recursos de capital y trabajo en alguna o algunas regiones, tal pérdida no es -paradójicamente- sino una ganancia, puesto que no es sino una señal de que la situación económica del sujeto a evaluar: el colectivo nacional, ha mejorado y con él, también la de los titulares de esos recursos que se han desplazado a los lugares donde son más productivos. Por supuesto que tal desplazamiento es o puede ser en alguna medida traumático para los individuos que realizan tal cambio, pero si éste es voluntario, resulta claro que para esos sujetos los beneficios compensan a los costes. En consecuencia, pretender desde la política económica 'frenar' tal cambio autónomo carece de racionalidad económica. No sería sino una intromisión más en el desenvolvimiento de las fuerzas del mercado interno que dificultaría la rápida consecución de economías de escala en las regiones más dinámicas y, en

consecuencia, la eficiencia general de la nación. La respuesta desde la teoría económica más ortodoxa a la existencia de desequilibrios regionales es así de sobra conocida: déjese actuar al mercado, permítase que los factores se desplacen adonde sean más productivos, agotéense las economías de escala en esas regiones que reciben los factores, especializense las regiones que los pierden donde tengan ventajas comparativas, y con el tiempo se verá fluir recursos a las regiones empobrecidas en la medida que las regiones más ricas entren en la fase de los rendimientos decrecientes y/o aparezcan en ellas los costes asociados a la congestión. Ciertamente que nada garantiza que el proceso de vuelta se produzca: puede ir para muy largo en la medida que los nuevos recursos que llegan a las regiones ya ricas generan efectos externos positivos que refuerzan los incentivos migratorios, pero en cualquier caso, y aunque el retorno nunca se produjese, impedir el flujo de salida distorsionando las señales del mercado es ineficiente desde un punto de vista global, que es merecer la pena repetirlo el punto de vista que ha de tener la política económica para quien su objeto es el bienestar de la nación en su conjunto y no lo es el de las regiones consideradas aisladamente. En suma, la política de compensación regional es susceptible, como parte que es de la política regional en sentido amplio, a la misma crítica teórica que esta última: a que es en último término ineficiente.

2.- Tan claro resulta lo anterior, que el mismo nombre que adopta: compensación interterritorial, ya sugiere que detrás de ese tipo de políticas no ha de buscarse nada que tenga que ver directamente con la eficiencia general de un sistema económico nacional, sino más bien la plasmación de algo así como la 'mala conciencia' de las regiones más ricas ante el deterioro -disminución y envejecimiento demográfico, rentas per capita inferiores a la media, carencia de servicios, etc.- de las más pobres, deterioro del cual se nutren en cierta medida, sin que ello quiera decir que las exploten. En efecto, fuera de problemas coyunturales que afecten diferencialmente a unas regiones más que a otras, y que obliguen en consecuencia a una intervención

asimismo diferenciada del sector público N.1 no parece existir otra razón para la compensación interregional que un criterio de 'justicia' o equidad fundado, en último término, en el altruismo de las regiones más ricas N.2. Ahora bien, de nuevo es fácilmente criticable ese altruismo como razón de una política que parece en principio ineficiente -desde el punto de vista de la correcta asignación de recursos por parte del mercado-, porque si el objetivo último es el bienestar colectivo, que es el agregado -defínase éste como se quiera- de los bienestar individuales de los miembros de la nación independientemente de su adscripción geográfica, resulta evidente que el altruismo ha de ser de naturaleza individual, compensando a los sujetos que padecen una mala situación económica se encuentren donde se encuentren. Desde un punto de vista económico, una región no es un titular de tales derechos económicos, lo son sus habitantes. Y de nuevo, si estos se encuentran en una mala situación, la política adecuada y eficiente puede consistir precisamente en facilitar su salida a otras regiones donde sus activos estén más valorados, aunque ello suponga el deterioro del patrimonio de la zona geográfica de origen.

3.- La posición expuesta en los dos puntos precedentes se ha afianzado como corriente mayoritaria en la teoría económica, que ha abandonado como carente de sentido económico la guía de una política regional específica, dirigida al desarrollo de una u otra región determinada N.3. Fuera de las actuaciones dirigidas a mejorar la eficiencia de la economía nacional en su conjunto que exijan intervenciones geográficamente localizadas (p.ej., las obras públicas de comunicación y transporte), el resto de las políticas regionales instrumentadas desde el poder central encuentra, a los ojos de los economistas, más justificación en la lógica 'política' que en la lógica económica, fruto en mayor medida de presiones en la esfera política que impuesta por la realidad económica. N.4

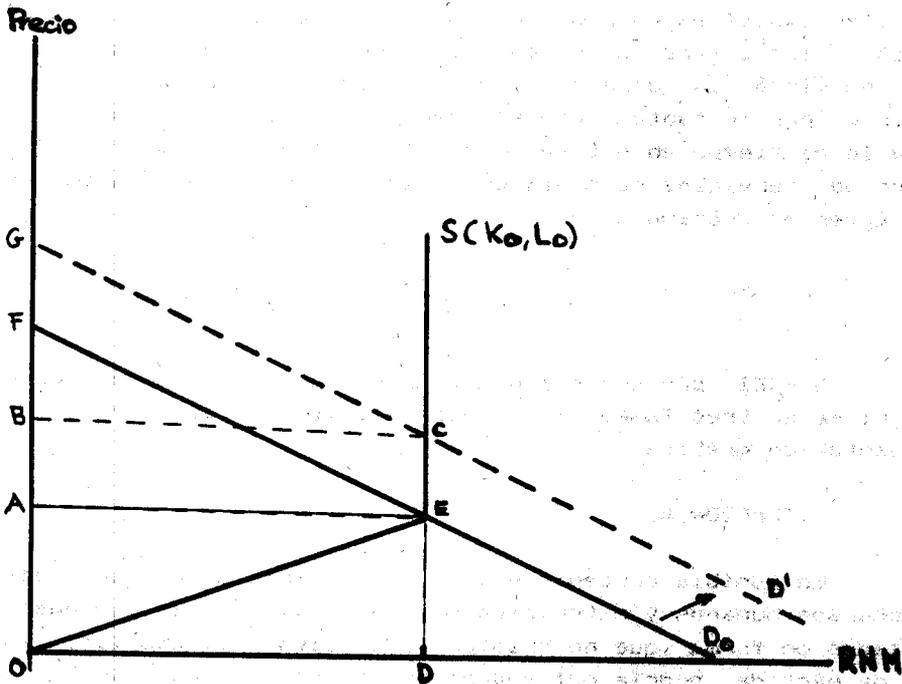
4.- Se pretende aquí, elaborar una justificación de la política de compensación interterritorial a partir de la misma lógica económica que por lo general la descalifica como ineficiente. El argumento, en pocas palabras, es el siguiente: los pagos interregionales no serían sino el precio sombra que han de pagar los individuos de las regiones más ricas por el uso consuntivo que hacen de los recursos de las regiones pobres, que, como fruto de su subdesarrollo, no tienen en el límite valor de mercado pues no se utilizan -o han dejado de utilizarse- para usos productivos. Desde un punto de vista analítico, el supuesto fundamental es que no existe plena flexibilidad de factores en las funciones de producción^{N.5}, de modo que cuando los factores más o menos móviles -el trabajo en el corto plazo y el capital en el más largo- abandonan una región siguiendo las presiones del mercado, ello implica que una parte de otros factores no tan móviles -los recursos naturales en general- quedan desdopados en las tareas productivas, cayendo en consecuencia su precio de mercado^{N.6}. Ahora bien, el que dejen de ser factores de producción no significa que dejen de tener una utilidad económica, y bien puede ocurrir que pasen a ser utilizados en las funciones de utilidad de los consumidores como bienes de consumo libres de precio muy bajo o incluso nulo. Para dar una idea del proceso implicado considérese el siguiente ejemplo: una zona maderera que utiliza sus recursos naturales como inputs en la producción de muebles en una factoría cercana. Ahora bien, si por la razón que sea esta fábrica cierra o se desplaza a otra zona, es muy posible que dejen en consecuencia de utilizarse los bosques que la rodeaban como suministro de materia prima, pues ahora los bosques de otras zonas pueden tener ventajas comparativas. La fábrica se ha desplazado, sus trabajadores también, pero sucede que los bosques siguen en el mismo sitio, ofreciendo ya no madera como materia prima sino un servicio que el mercado en principio no valora: aire limpio, tranquilidad, paisaje, espacios abiertos. En suma, y al menos conceptualmente, bien puede ocurrir que en la medida que las regiones más ricas utilizan sus recursos naturales para usos productivos -en donde son más productivos-, sus ciudadanos en cuanto consumidores los busquen y encuentren en las regiones menos productivas, más subdesarrolladas, donde ya no se utilizan como factores de producción, donde su valor de mercado

como tales inputs es escaso, pagando por esa utilización consuntiva sólo los costes asociados al desplazamiento. Desde este punto de vista la compensación interterritorial podría justificarse por lo tanto como el pago por esos servicios en el intervalo de tiempo en que se desarrolla -si es que lo hace^{N.º 7}-el mercado de servicios consuntivos de esos recursos que antes eran de carácter productivo.

5.- El proceso comentado en el punto precedente puede describirse en tres fases claramente delimitadas con ayuda de una representación gráfica:

SITUACION A

Es posible concebir una situación inicial en que todos los recursos humanos y materiales de una región estén plenamente utilizados de forma que no existan incentivos migratorios. Tal punto de partida podría reflejarse en un gráfico (GRAFICO 1), en el que en el eje de abscisas se mide la cantidad de recursos no móviles de la región considerada y en el eje de ordenadas el precio que alcanzan por ser utilizados como factores de producción de bienes y servicios -ya sean públicos o privados- que son demandados por el mercado o por el sector público. La curva $S(K_0, L_0)$ representa precisamente esa relación para unos volúmenes dados de los otros factores de producción: capital (K_0) y trabajo (L_0) respectivamente, en tanto que la curva D_0 representa la curva de demanda de esos recursos asociada al valor de su productividad marginal, de modo que si la demanda que otras regiones hacen de los bienes y servicios producidos por esta ofrece (el desplazamiento de la curva de demanda regional de D_0 a D'), aumenta en consecuencia el valor de las rentas regionales (las rentas de los titulares de los recursos no móviles sería ahora el área del rectángulo $OBCD$ -mayor que el área $OAED$ -), en tanto que las correspondientes rentas de los propietarios de los factores móviles también como caso general pueden crecer^{N.º 8}, del área AFE al área BGC en el gráfico).



OD: stock de recursos naturales no móviles (RNM).

GRAFICO 1

SITUACION B

En la situación B se refleja, por el contrario, el deterioro de la región que debido a la disminución de la demanda que de sus productos hacen las demás regiones -desplazamiento de la curva D_0 a D_1 - . Las rentas de todos los factores productivos decrecerían, y en consecuencia los factores móviles emigrarían hasta el punto que, en equilibrio, sólo permanecerían en la región aquellos ($K_1 < K_0; L_1 < L_0$) que aun con la inferior demanda obtuviesen las mismas rentas por unidad (tasas de beneficio y salarios reales) que podrían obtener en las otras regiones (en el GRAFICO2 el agregado de esas rentas sería el área HIJ). Ahora bien, las nuevas y decrecidas dotaciones de capital y trabajo con que cuenta la región ya no bastan para dar empleo, a partir del supuesto de coeficientes de producción no absolutamente variables, al conjunto de factores que no pueden emigrar, y por lo

tanto una parte de ellos dejan de utilizarse (MD), es decir, no es que sigan siendo utilizados plenamente aunque menos intensivamente por la disminución de los otros factores -que es lo que podría suponerse si se utilizase el supuesto de flexibilidad perfecta-, sino que una parte permanece ociosa. Compensar plenamente por esa situación a los factores que permanecen, es decir hacer como si nada hubiese pasado, equivaldría gráficamente a dotar a la región con unas rentas representadas por el área HPNJ. Claramente, desde el punto de vista de la eficiencia productiva no hay lugar para esa compensación: por un lado, los factores capital y trabajo que se quedan ya obtienen -en equilibrio- la remuneración media nacional, y en cuanto a los recursos no

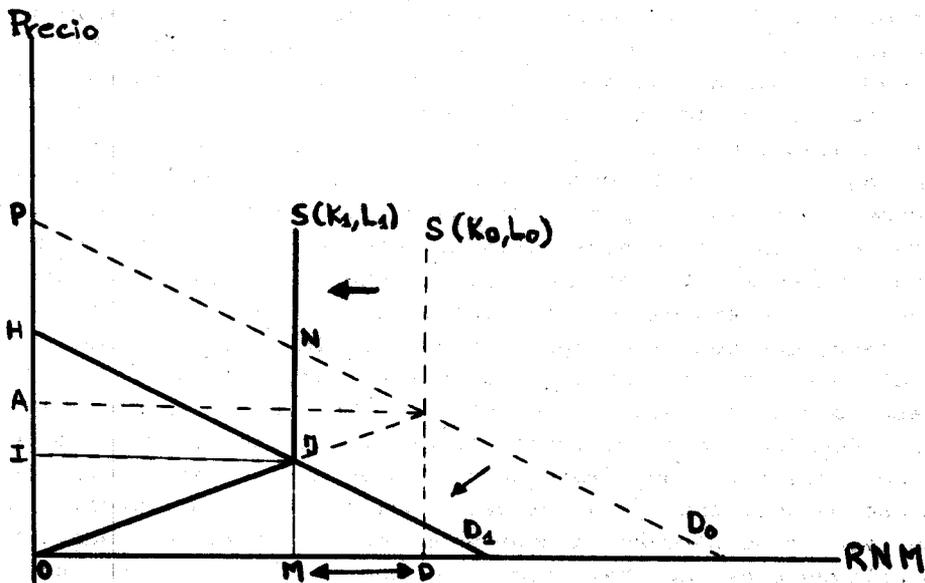


GRAFICO 2

móviles, su remuneración media cae de OA a OI , pero éste es precisamente su coste de oportunidad productivo. Fuera, pues, de alguna dudosa consideración altruista, no hay razón para que desde los poderes públicos se intente suplantar al mercado haciendo como si la demanda regional fuese D_0 .

SITUACION C

La conclusión anterior resulta cualificada cuando se considera con más detalle lo que hay detrás de la curva de demanda regional. Hasta el momento, se ha supuesto que tal curva expresa en último término la disposición por parte de otras regiones a pagar porque la región que se está analizando dedique sus recursos naturales a la producción de bienes que o bien tienen valor en el mercado o bien tienen demanda monetaria por parte del sector público. Ahora bien, es perfectamente admisible suponer que los recursos que dejan de utilizarse (MD) siguen ofreciendo o produciendo sin ayuda de nadie una serie de servicios de difícil valoración por parte del mercado, como ya se ha indicado, bien porque no existe un sistema de derechos de propiedad privada definido sobre ellos, o bien porque tienen un componente público de modo que el mecanismo de mercado no revela correctamente las auténticas preferencias que los individuos tienen por ellos. Volviendo al ejemplo de los bosques antes madereros, ¿a quién se paga el oxígeno que producen, y que tan deseado es en las zonas desarrolladas industrialmente?, y aunque pudiera pagarse a sus 'propietarios', ¿cuánto vale?. ¿Y el agua que ahora no se emplea en la fábrica de madera cerrada? Ahora, está claro, que esa misma agua llega más limpia a las zonas más desarrolladas donde se utiliza, de nuevo ¿quién paga y a quién por esa disponibilidad superior?. Y, finalmente -aunque los ejemplos podrían alargarse indefinidamente-, si los ciudadanos de las zonas desarrolladas empiezan a gustar de la naturaleza, de los espacios abiertos y la soledad, ¿quién les va a impedir los paseos por esos bosques aunque sean de propiedad privada, ya improductivos pues no hay fábricas que los utilicen como materia prima?, pues aunque se quisiera poner puertas al campo, difícil sería encontrar porteros dispuestos a cobrar la entrada una vez que los habitantes de la zona han emigrado. En ausencia de un mercado para tales bienes y servicios, resulta claro que las regiones más desarrolladas se benefician de ellos sin pagar nada a cambio. La política de compensación interterritorial puede encontrar en ese fallo del mercado una justificación en términos de eficiencia, pues dado que no hay propietarios privados para tales servicios, su titular puede considerarse que lo es el ente público regional. Gráficamente (GRAFICO3), el tamaño de la

compensación máxima posible por el uso de los servicios prestados por los recursos naturales no utilizados como inputs productivos estaría limitada por el área MDRQ, es decir el total del excedente de los consumidores de esos servicios que no pagan por su uso, supuesta una curva de demanda de recursos naturales para usos recreativos por parte de las demás regiones D2.

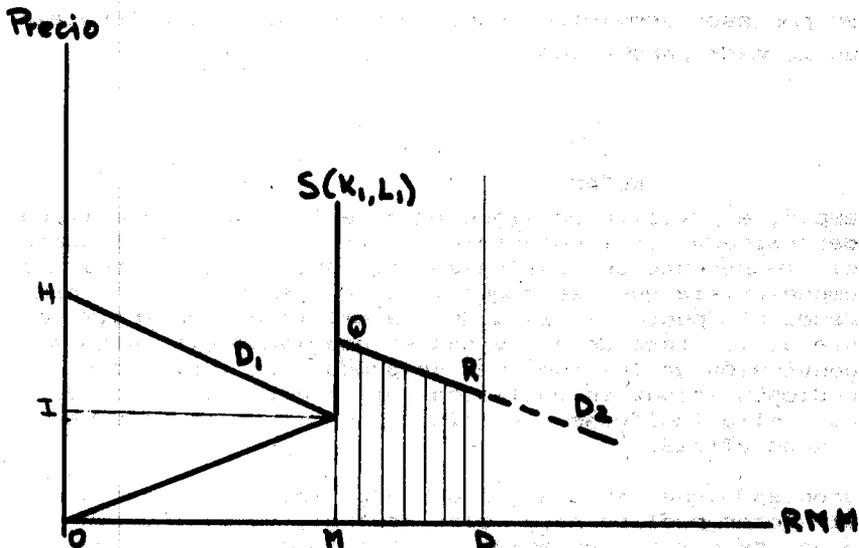


GRAFICO 3

6.- CONCLUSION: El objetivo de esta breve comunicación ha sido señalar la necesidad de repensar los problemas de los desequilibrios regionales y la política de compensación desde una nueva óptica. Crecientemente se admite que más que intentar competir con otras regiones que gozan de ventajas comparativas en la producción de bienes y servicios, ya sea de los sectores primario y secundario, a través de mecanismos distorsionadores del mercado tales como las subvenciones a actividades y productos en declive, y que más que pretender la compensación ex post de los resultados del intercambio económico solicitando ayudas en

nombre de la solidaridad interregional, parece una vía más prometedora la especialización en lo que el subdesarrollo regional ha convertido en ventaja comparativa: la producción de bienes y servicios que el tipo de desarrollo industrial y urbano ha convertido en más escasos: los asociados al uso recreativo del medio ambiente. Desde esta perspectiva, la compensación interregional aparece así como el pago que las regiones más ricas han de hacer por esos servicios cuando por su especial naturaleza no existe un mercado para ellos.

NOTAS

N.1 Por ejemplo, el declive de algún tipo de industria localizado en alguna determinada área geográfica se traduciría en el corto plazo en el incremento de las tasas de paro en esa zona. La política compensatoria que se requeriría no debiera tener como objetivo -desde el punto de vista de la eficiencia general- el mantenimiento de la tasa de actividad en esa industria, sino más bien la reconversión de los factores de producción implicados, de modo que pudiesen encontrar empleo en otras actividades productivas, aunque ello implicase la emigración de tales factores a otras áreas geográficas.

N.2 Esto suponiendo que tanto en el proceso impositivo como en el del gasto el sector público haya sido neutral, es decir, que no existan -o ya se hayan corregido- distorsiones como, p.ej., la exportación de impuestos que pueden penalizar diferencialmente a las regiones más pobres.

N.3 Esto en consonancia con las recomendaciones del federalismo fiscal y el reparto de tareas entre los poderes locales y el poder central que preconiza, de modo que los primeros se ocupen de la provisión de bienes públicos locales, y el segundo, de los de un carácter más general.

N.4 Sintomático de esta posición es la desaparición de los temas referentes al desarrollo regional tanto en los libros de texto de Teoría Económica como de las revistas de carácter más analítico.

N.5 Es decir, que los coeficientes de producción tienen cierto grado de rigidez.

N.6 El precio en los mercados de factores de los recursos naturales - en sentido amplio- que dejan de utilizarse sería en el límite nulo.

N.7 Pues no está nada claro que tal mercado pueda desarrollarse, ya sea por razones teóricas como, p.ej., la dificultad de establecer un sistema de derechos de propiedad sobre activos tan evanescentes como el aire limpio o la tranquilidad, o por razones de índole más práctica como la dificultad de reconvertir una población envejecida dedicada fundamentalmente al sector primario en nuevos gestores ecológicos.

N.8 El que lo hagan efectivamente, o el que se mantengan o incluso decrezcan dependerá de la pendiente de las curvas de demanda y oferta consideradas. Dado que la representación gráfica que aquí se utiliza lo es a efectos meramente descriptivos, no se ha expuesto sino el caso más simple en el que el desplazamiento de la curva de demanda se traduce en el incremento de las rentas de los factores no movibles -que ahora, pasan a disfrutar de rentas económicas por estar ya plenamente utilizados-, en tanto que las rentas de los demás siguen siendo las mismas. El análisis del gráfico es, pues, el de la renta ricardiana.

N.9 El supuesto que en el texto se hace a la hora de explicar la crisis regional parece de tipo 'keynesiano', en el sentido de que la región se empobrece a causa del descenso o la insuficiencia de demanda de sus productos. Por supuesto, tal descripción es altamente restrictiva ya que dentro de un mercado nacional homogéneo, la caída diferencial en la demanda habría de ser explicada -en ausencia de factores distintivos como la escasa diversificación productiva o la concurrencia de elementos catastróficos naturales o sociales- por el declive de la competitividad regional, es decir, por caídas en su productividad en relación con otras regiones, por una crisis de oferta en último término. En cualquier caso, como lo que la región experimenta es un descenso en su demanda, así se ha representado en el análisis gráfico.