



Documentos de trabajo sobre
ECONOMÍA REGIONAL

**Consideraciones para una política
económica regional en Colombia**

Por: Juan David Barón
Gerson Javier Pérez V.
Peter Rowland

No. 52

Noviembre, 2004



BANCO DE LA REPÚBLICA
CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS REGIONALES (CEER) - CARTAGENA

ISSN 1692 - 3715

La serie **Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional** es una publicación del Banco de la República – Sucursal Cartagena. Los trabajos son de carácter provisional, las opiniones y posibles errores son de responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

Consideraciones para una política económica regional en Colombia*

Juan David Barón¹
Gerson Javier Pérez V.²
Peter Rowland³

Cartagena de Indias, noviembre de 2004

* Los autores agradecen los comentarios de Enrique López, Adolfo Meisel y Carlos Esteban Posada por sus valiosos comentarios durante la elaboración del presente documento.

¹ Economista del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República, Cartagena.

² Economista del Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República, Cartagena.

³ Investigador de la Subgerencia de Estudios Económicos del Banco de la República.

Para comentarios favor dirigirse al correo electrónico gperezva@banrep.gov.co o al teléfono (5) 6600808 ext. 151. Este documento puede ser consultado en la página web del Banco de la República www.banrep.gov.co (ruta de acceso información económica/documentos e informes/economía regional/documentos de trabajo sobre economía regional).

Resumen

Este trabajo propone un marco de trabajo para una política económica regional en Colombia. Se estudian las características regionales y se muestra que las disparidades regionales son significativas y persistentes a lo largo del tiempo. Por ello, se hace necesario llevar a cabo una política económica que promueva el desarrollo de las regiones más pobres del país. Este estudio aprovecha lecciones de otros casos de política económica regional y propone un marco de trabajo basado en una iniciativa de política regional que actualmente se está implementando en Brasil.

Palabras clave: Economía regional, política regional, disparidades, convergencia.

Clasificación JEL: R23, R38, R51, R53, R58.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN.....	1
2. POLÍTICA ECONÓMICA REGIONAL.....	2
2.1 UN REPASO DE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA REGIONAL.....	3
2.2. REVISIÓN DE LA LITERATURA RELEVANTE.....	10
2.3 LOS CASOS DE ESPAÑA, ITALIA Y BRASIL.....	17
3. DISPARIDADES REGIONALES EN COLOMBIA	20
3.1 UNA INTRODUCCIÓN A COLOMBIA Y SUS REGIONES	21
3.2 CARACTERÍSTICAS REGIONALES DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA	27
3.3 COLOMBIA EN UNA PERSPECTIVA INTERNACIONAL.....	37
4. POLÍTICA ECONÓMICA REGIONAL: UN MARCO DE TRABAJO PARA COLOMBIA... 39	
4.1 LECCIONES DE OTROS CASOS DE INICIATIVAS DE POLÍTICA REGIONAL	39
4.2 UN MARCO DE TRABAJO PARA UNA POLÍTICA REGIONAL EN COLOMBIA	42
4.3 IMPACTO REGIONAL DE LAS POLÍTICAS ACTUALES PARA LA DISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA	44
4.4 EL ASUNTO DE LA CORRUPCIÓN.....	47
5. CONCLUSIONES.....	48
REFERENCIAS	50

1. INTRODUCCIÓN

Aunque encontrar respuestas a algunas preguntas específicas con respecto a las economías regionales puede ser interesante *per se*, hay razones importantes para estudiar la situación económica regional en Colombia. Tradicionalmente, las disparidades económicas regionales son indeseables, especialmente cuando son persistentes a lo largo del tiempo. Con un conocimiento adecuado de las economías regionales, sería posible diseñar políticas eficientes para reducir tales disparidades.

Actualmente Colombia no tiene una política económica regional dirigida a reducir las disparidades regionales. Aunque moderadas, respecto a estándares latinoamericanos, las disparidades regionales en el país son tanto significativas como persistentes, y ello podría ser un llamado para el desarrollo de una política de ese tipo.

Este artículo es parte de un trabajo cuyo propósito es desarrollar un conjunto de recomendaciones de política que podrían definir la fundamentación de una futura política económica regional en Colombia. La primera fase del proyecto fue estudiar las iniciativas de política regional implementadas en otros países y evaluar su efectividad. La Unión Europea, España, Italia y Brasil fueron identificados como casos que tienen importancia para Colombia.

La Unión Europea tiene una política regional bien desarrollada y relativamente transparente para apoyar las regiones más pobres de sus estados miembros. Estas iniciativas de política han sido investigadas y documentadas extensamente. La ampliación de la Unión, que se llevó a cabo este año, ha resultado en una revisión completa de las políticas actuales y también ha suscitado un debate interesante en este campo. España e Italia son ambos países latinos con una historia larga de políticas regionales activas. Ambos países han implementado un gran número de iniciativas con resultados mixtos. Finalmente, Brasil es el único país latinoamericano con una política regional bien desarrollada. Es un país de ingresos medios y tiene, por lo tanto, muchas

similitudes con Colombia. El estudio de estos cuatro casos fue documentado por Pérez y Rowland (2004).

La segunda fase del proyecto se concentró en Colombia y tiene como propósito extraer algunas lecciones para el desarrollo de una iniciativa de política regional en el país. Esta parte del estudio es la que se presenta en este artículo.

El resto del artículo se organiza de la siguiente manera: la Sección 2 discute la política económica regional en general, así como los instrumentos de política disponibles. Esta sección también incluye un repaso de la literatura y un repaso de los casos de España, Italia y Brasil. La Sección 3 continúa con un estudio de las características regionales y las disparidades en Colombia. En la Sección 4, se presentan las lecciones para Colombia tomadas del análisis anterior y se hacen algunas recomendaciones de política. Finalmente, la Sección 5 concluye este artículo.

2. POLÍTICA ECONÓMICA REGIONAL

La política regional existe debido a la persistencia de las disparidades regionales en un rango de variables que tienen un gran impacto en el bienestar económico de los habitantes de una nación. Sin embargo, la existencia de disparidades regionales en el bienestar económico no es por sí mismo una condición suficiente para justificar el desarrollo de una política regional en un país. De hecho, la política regional debe considerarse como un componente importante de una política económica más amplia que abarque objetivos de política nacionales. Debe mencionarse que las disparidades económicas pueden causar problemas severos, en cuanto pueden impedir el logro de objetivos de política económica a nivel nacional, tales como las de suministrar oportunidades de trabajo adecuadas o distribuir los ingresos y la riqueza más equitativamente. Adicionalmente, tales disparidades pueden tener consecuencias políticas y sociales. La sección 2.1 presenta un conjunto de instrumentos disponibles para el diseño de una política regional. En la sección 2.2, se examina la literatura relevante en el

campo y la sección 2.3 examina las iniciativas de política regional de España, Italia y Brasil, que son los tres casos de importancia especial para Colombia.

2.1 Un repaso de los instrumentos de política regional

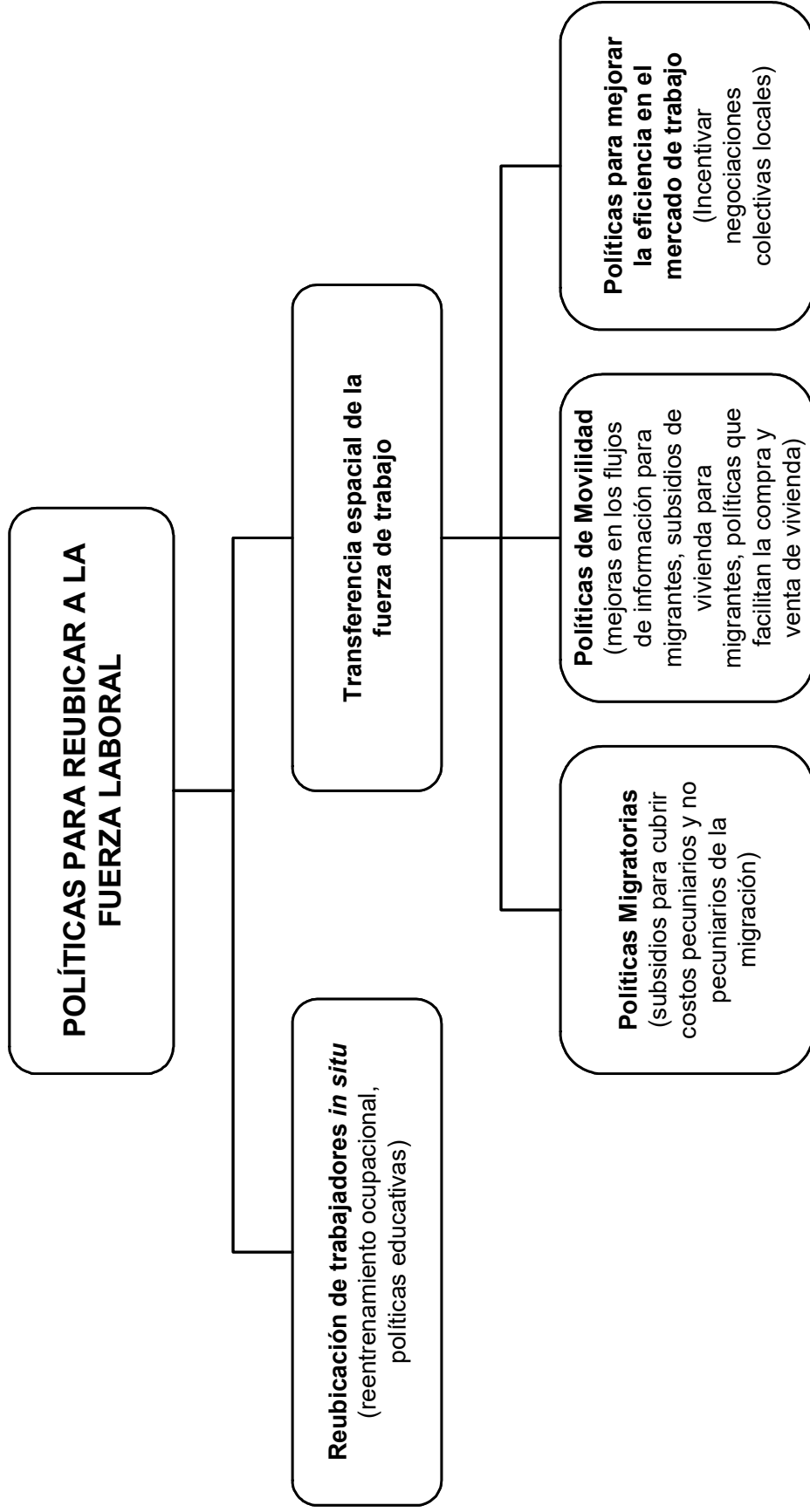
Esta sección presenta algunos instrumentos de política regional que están disponibles para los formuladores de política.⁴ Esos instrumentos se pueden clasificar en instrumentos de *macro-política* y de *micro-política*. Desde un punto de vista regional, los instrumentos de política son diseñados ya sea para influir en la asignación de recursos productivos o para cambiar el nivel de ingresos y gastos en regiones específicas. En ese sentido, los macro-instrumentos se ocupan de cambiar los ingresos y gastos totales regionales, mientras que los micro-instrumentos de política regional se ocupan del diseño de iniciativas para distribuir capital y mano de obra entre las regiones e industrias.

En la práctica, las macro-políticas están diseñadas para tener diferentes impactos en diferentes regiones. Esto es, introduciendo deliberadamente una dimensión regional en el manejo macroeconómico de la economía nacional, de tal manera que se induzcan en regiones específicas cambios en la producción y el empleo. Por ejemplo, una depreciación de la tasa de cambio o una expansión de la economía mediante políticas fiscales o monetarias tendrán impactos diferentes en la producción y en el empleo de diferentes regiones. Además, las economías regionales tienden a responder de manera diferente a los choques nacionales.

El objetivo más importante de las micro-políticas es lograr que la mano de obra y el capital se ubiquen en áreas (o regiones) que normalmente ellos no escogerían. Hay varias maneras mediante las cuales los instrumentos de micro-política se pueden utilizar para reubicar la mano de obra o el capital tal como se ilustra en las figuras 2.1 y 2.2.

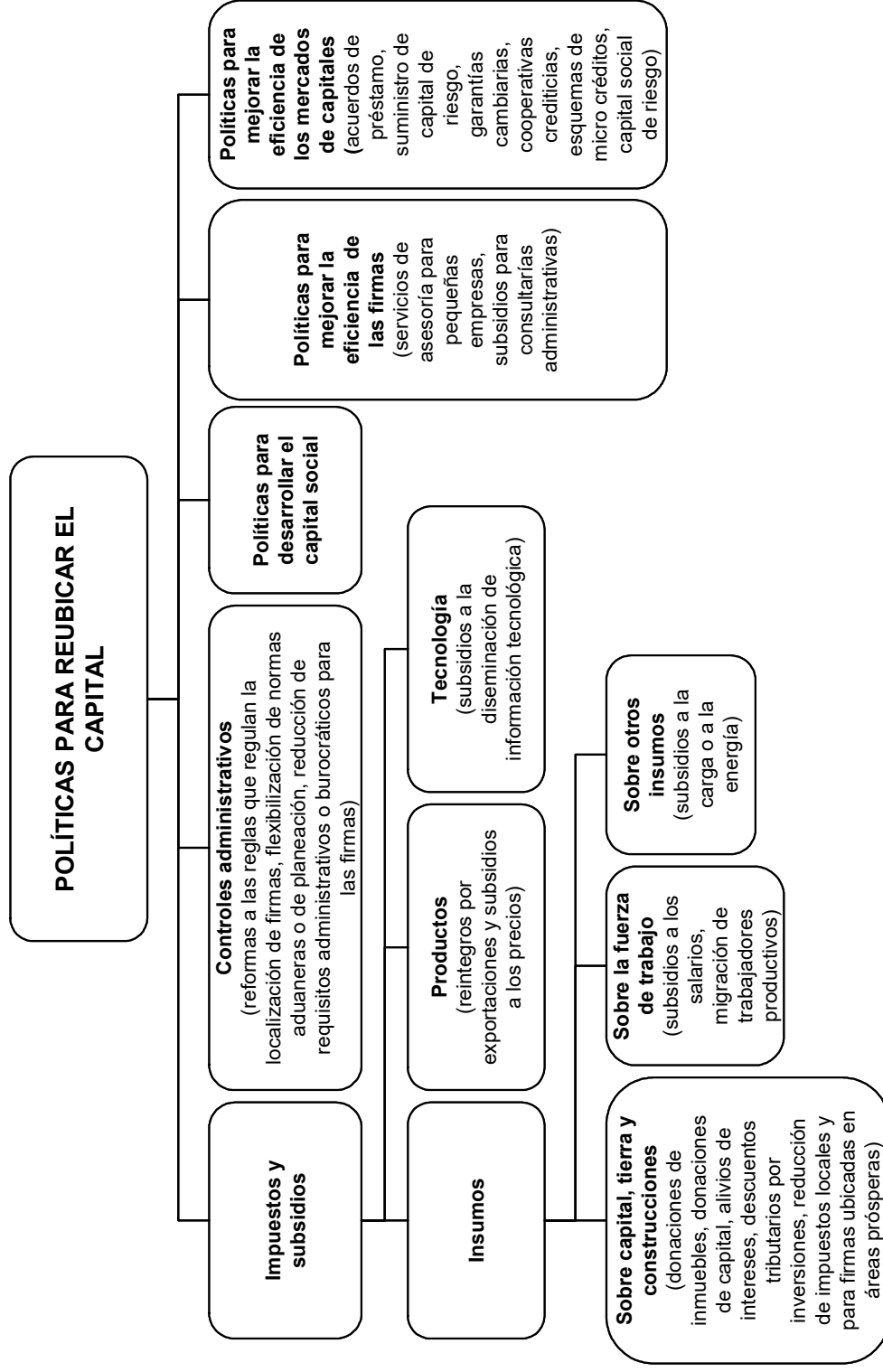
⁴ Esta sección está basada en Armstrong y Taylor (2000).

Figura 2.1: Políticas para reubicar a la fuerza laboral



Fuente: Armstrong y Taylor (2000)

Figura 2.2: Políticas para reubicar al capital



Fuente: Armstrong y Taylor (2000)

Las políticas para reubicar la mano de obra cubren toda clase de instrumentos orientados a inducir que esa mano de obra se traslade a actividades en donde el producto marginal es el máximo.⁵ Como puede verse en la Figura 2.1, hay dos maneras importantes para reubicar la mano de obra. Primero, están las políticas de movilidad *in situ* para reubicar la mano de obra. Esta clase de políticas busca incrementar el movimiento ocupacional e industrial de la mano de obra en las regiones existentes. El entrenamiento y reentrenamiento ocupacional de los trabajadores y las políticas educativas, son dos ejemplos de políticas de movilidad de la mano de obra *in situ*. Segundo, hay políticas de transferencias. Este tipo de políticas está destinado a inducir un cambio en la oferta de mano de obra entre las regiones.

Es importante tener en cuenta que la mano de obra no responde rápidamente a las diferencias regionales en los sueldos o a las tasas de desempleo. De hecho, la movilidad de la mano de obra está lejos de ser perfecta (entre regiones o entre ocupaciones). El énfasis en las políticas regionales en muchos casos ha estado en políticas diseñadas para trasladar capital hacia áreas rezagadas en vez de políticas diseñadas para incrementar la movilidad de la mano de obra entre regiones. Esto se debe a que reducir los impedimentos a la migración es mucho más difícil que direccionar flujos de capital a regiones específicas. Más aún, existe el temor de que estimular la migración podría empeorar la situación económica de las regiones rezagadas pues las personas que tiende a emigrar primero son las más calificadas.

Hay tres grupos diferentes de impedimentos para la movilidad laboral entre regiones: primero, los diferenciales en los salarios entre regiones con frecuencia no responden a los diferenciales correspondientes en la productividad marginal laboral. Segundo, aun si esos diferenciales estan presentes, puede ser que la mano de obra no los perciba. Tercero, aun si los diferenciales ocurren y son percibidos, hay costos asociados con el traslado de la mano de obra.

⁵ Hay ejemplos de políticas que buscan reubicar la mano de obra en áreas en donde la productividad marginal no es óptima. Esto normalmente ocurre para satisfacer grupos políticos de presión. Tal abuso de los instrumentos de política es un riesgo significativo el cual será discutido en la Sección 4.

Una razón para que los diferenciales en las ganancias no reflejen la productividad marginal es la existencia de mercados laborales imperfectos. Cuando los salarios ocupacionales se establecen a nivel nacional, los diferenciales en las ganancias no responden a la eficiencia del trabajador marginal. Ese es, por ejemplo, el caso de Colombia con el *salario mínimo*, que es el mismo en todo el país, aun si la productividad laboral varía significativamente entre las regiones. Debido a que a los mercados se les dan las señales equivocadas, la migración de la mano de obra no ocurre.

Las políticas gubernamentales podrían estimular las negociaciones a nivel de planta en vez de negociaciones a nivel nacional, de tal manera que los sueldos respondan a las condiciones del mercado laboral local. Esto podría ayudar a aliviar la brecha existente entre las diferenciales en las ganancias y la productividad marginal de las diferenciales de la mano de obra.

El segundo grupo de impedimentos a la migración aparece cuando los emigrantes potenciales no perciben las oportunidades disponibles para ellos en otras regiones. Esto es porque la información, que es crucial para el funcionamiento apropiado de los mercados laborales, es incompleta. Los individuos que quieren migrar necesitan no solo información sobre empleos sino también información acerca del bienestar de sus familias tal como, por ejemplo, colegios, vivienda y costos de vida en la nueva región junto con información acerca de la vida social y las diferencias culturales. La falta de esta clase de información puede evitar que un trabajador potencial se traslade.

En Gran Bretaña, por ejemplo, esta clase de impedimentos usualmente ha sido sorteada mediante una extensa red de centros de empleo gubernamentales. Estos centros hacen mucho más ágil el flujo de información. Aun así, un buen flujo de información puede que no sea suficiente.

El tercer grupo de impedimentos a la migración son los costos asociados con el movimiento físico de una región a otra así como el costo de cambiar de ocupación. Primero, están los costos pecuniarios de trasladarse y entrenarse de nuevo. Otro problema

son las limitaciones de liquidez del individuo; esto usualmente juega un papel importante en impedir la migración de trabajadores. Las limitaciones de liquidez impiden que los trabajadores se trasladen a otro lugar o que obtengan el entrenamiento necesario aún cuando ello puede ser beneficioso a largo plazo. Segundo, están los costos no pecuniarios que se ha demostrado tienen aun más importancia. Las personas no estarán dispuestas a cambiar la región donde tienen familia, amigos y lazos personales por otra en donde no los tienen.⁶ Este grupo de costos también incluye aquellos relacionados con otras características especiales de las regiones, tales como cultura, clima y paisaje.

Los gobiernos han atacado los problemas de los impedimentos financieros a la movilidad laboral de muchas maneras. Un gobierno puede estimular y financiar el entrenamiento, el reentrenamiento y los esquemas de migración en el sector privado. Puede también intervenir directamente ofreciendo programas de reentrenamiento o suministrando becas a los aprendices. En general, estas políticas están diseñadas para estimular la migración reduciendo el costo del traslado.

Unos costos que han resultado más difíciles de manejar son los no pecuniarios. Los programas destinados a subsidiar solamente los costos pecuniarios de la migración generalmente no son efectivos a menos que estén acompañados de la clase apropiada de atracciones en las regiones destinatarias. Un buen ejemplo de cómo los costos no pecuniarios pueden ser aliviados es la política británica de nuevas ciudades, que en el pasado ofrecieron un paquete de trabajo, vivienda y facilidades urbanas. Sin embargo, algunos argumentan que este tipo de costos no debe ser subsidiado.

Las políticas regionales destinadas a estimular la movilidad de la mano de obra entre regiones u ocupaciones intentan equiparar la demanda y la oferta de mano de obra operando en el lado de la oferta del mercado. Esta clase de políticas asumen la estructura de destrezas, el patrón geográfico y la distribución industrial de la demanda de mano de obra. Por otro lado, la política complementaria consiste en mejorar el grado de

⁶ En países de ingreso medio, tales como Colombia, que carece de una red de seguridad social, esta limitación se hace muy importante. Los trabajadores escasamente calificados y sus familias generalmente dependen de la familia y los amigos para ayudarlos si llegasen a enfermarse o si quedan desempleados.

correspondencia entre la demanda y la oferta de mano de obra redireccionando la demanda de trabajadores hacia regiones con exceso de oferta, que con frecuencia son regiones subdesarrolladas. La inversión hacia el interior es una política potencial en tales regiones, pero hay también instrumentos adicionales de política regional que inducen el crecimiento en actividades económicas autóctonas dentro de las regiones.

Como lo demuestra la Figura 2.2, las políticas para reubicar el capital en regiones desfavorecidas toman cinco formas. Primero, hay incentivos fiscales tales como impuestos y subsidios para estimular o desestimular que el capital fluya hacia regiones específicas. Segundo, están los controles administrativos tales como regulaciones acerca de la ubicación de las empresas, eliminación parcial o completa de las regulaciones sobre planeación y aduana o la reducción en los requerimientos administrativos y burocráticos para las empresas. Tercero, existen políticas para desarrollar capital social. Estas normalmente toman la forma de iniciativas de desarrollo comunitario. Cuarto, existen políticas para mejorar la eficiencia de las firmas. Esta clase de política busca ayudar a las empresas a mejorar sus procesos de producción y administración a través de servicios de consultoría y consejería en regiones más pobres. Quinto, hay políticas diseñadas para mejorar la eficiencia del mercado de capitales. La idea detrás de este tipo de políticas es suministrar acceso fácil a recursos financieros en regiones rezagadas.

De todos estos instrumentos, tres han sido de importancia particular en la política económica regional: los subsidios laborales y de capital, los controles administrativos y las iniciativas de desarrollo comunitario. Sin embargo, los más extensamente utilizados han sido los subsidios de capital.

Los subsidios de capital pueden establecerse (en el caso de una región rezagada) para los insumos de las empresas, la producción o para la investigación tecnológica y la diseminación. Más aun, los subsidios a los insumos son de tres clases: (i) al capital, la tierra o las edificaciones, tales como subvenciones a la construcción, subvenciones de capital o alivio en los impuestos locales o de renta; (ii) a la mano de obra, tales como subsidios a los salarios y subvenciones para la migración de mano de obra calificada y iii)

a otros insumos tales como subsidios a los costos de transporte o a la energía. La idea con los tres es mejorar la competitividad de las empresas en áreas subdesarrolladas donde hay altos índices de desempleo. Otro tipo de subsidio en los insumos es sobre la tecnología, tales como subsidios a la investigación y desarrollo de nuevos productos y para la diseminación de información tecnológica. Alternativamente, la producción podría subsidiarse también. Esto les permite a las empresas vender productos a precios más baratos.

2.2. Revisión de la literatura pertinente

Como se discutió en la sección anterior, una política regional debería tener como su objetivo principal apoyar a las regiones rezagadas. Sin embargo, para diseñar una política regional eficiente también es importante establecer el impacto general de la política en las regiones prósperas, pues es imposible evaluar el efecto de una política regional en la economía nacional a menos que sepamos su impacto tanto en las áreas subdesarrolladas como en las prósperas.⁷ Hay una literatura amplia que trata el tema de las políticas regionales. Algunos de estos trabajos se aproximan a este asunto desde un punto de vista micro y otros desde un nivel macro. Existe un número amplio de estudios sobre países específicos. Diferentes modelos y metodologías han sido utilizadas, pero todas ellas con el objetivo común⁸ de analizar y evaluar el impacto de la política regional, no solo en las provincias y regiones de un país, sino también en países que forman uniones económicas.

En un trabajo reciente, Shankar y Shah (2001) examinan el desempeño de la política regional a lo largo de diferentes países. Su objetivo fue probar empíricamente la hipótesis de que una constitución fiscal descentralizada lleva a mayores desigualdades regionales en economías en desarrollo. Utilizando datos de varios países, llevaron a cabo algunos

⁷ Véase Tyler (1980)

⁸ Los autores utilizan datos acerca de países industriales y no industriales tomados en dos grupos: federales y unitarios. Los países industriales federales estudiados incluyen a Canadá, Estados Unidos, Alemania, la antigua Alemania Occidental y España y los países unitarios incluyen a Francia, Italia y el Reino Unido. Los países federales no industriales estudiados incluyen Brasil, India, México, Paquistán y Rusia, y finalmente los países unitarios no industriales incluyen Chile, China, Indonesia, Nepal, Filipinas, Polonia, Rumania, Sri Lanka, África del Sur, Tailandia, Uganda, Uzbequistán y Vietnam.

ejercicios con el fin de medir la desigualdad. Primero, calcularon un número de medidas estáticas tales como, por ejemplo, razón del máximo al mínimo, coeficiente de variación, desviación media relativa, índice Gini e índice Theil; luego utilizaron una medida dinámica para desarrollar un perfil de tiempo de medidas estáticas de la desigualdad y su trayectoria de tiempo. De esta manera ellos pudieron aproximar dos conceptos regionales claves, convergencia *fuerte* y *débil*. La primera de éstas implica que la igualdad en el factor de productividad y niveles de ingresos, siempre se logra mientras que la segunda implica que se lleva a cabo alguna asignación de factor de productividad. Sus resultados demostraron que las políticas de desarrollo regional han fracasado en muchos países, tanto federales como unitarios. También, que los países federales fueron los que sufrieron más de desigualdades regionales. Esta conclusión se debe a que las grandes desigualdades tienen un mayor impacto político sobre un gobierno unitario que sobre un gobierno federal.

En su estudio, Shankar y Shah también mostraron qué países experimentaron divergencia económica regional, cuáles no sufrieron ningún cambio significativo en las disparidades de los ingresos regionales y, cuáles una convergencia económica regional. En el nivel de la política regional, los autores concluyeron que los países que experimentaban divergencia eran aquellos con fuertes políticas intervencionistas regionales. Los países que experimentaron convergencia fueron aquellos que adoptaron cuidadosamente políticas de desarrollo regionales teniendo en cuenta su impacto tanto a nivel nacional como regional. Las uniones económicas pertenecen también a las historias exitosas pues el impacto negativo de cualquier política regional generalmente se analiza antes de que la política se implemente.

De la misma manera, varios otros estudios han analizado la efectividad y desempeño de las políticas destinadas a reducir las disparidades regionales. Tales estudios incluyen, por ejemplo, a Faini y Schialtarelli (1987), Moore y Rhodes (1976) y Berentsen (1978) y Tyler (1980), los cuales analizaron políticas regionales específicas a un país desde un punto de vista macro, mientras que estudios como el de Ashcroft y Taylor (1977) analizaron las implicaciones de la política regional a través del movimiento de la

industria manufacturera. En el caso de la modelación específica de la política regional, Treyz, Friedlaender y Stevens (1980), desarrollaron un modelo de simulación de política regional para el sector laboral. Como este conjunto de estudios es de interés particular para la discusión, en las siguientes secciones se presentan con mayor detalle.

Faini y Schiantarelli (1987) estudian el desempeño de la política regional en Escocia. Tenían dos objetivos principales, mostrar cómo los asuntos regionales podían incluirse en un modelo de inversión y explicar la inversión manufacturera total en el país, esto para el periodo de 1961 a 1979. Utilizaron el modelo de una empresa⁹ y una metodología de una sola ecuación (OLS y FIML). Los resultados indican que factores de precios efectivos locales son muy importantes en la determinación de la asignación de las inversiones y, particularmente, que los costos laborales en áreas desarrolladas tienen un efecto importante en la inversión de regiones atrasadas. Encontraron también que tanto las iniciativas para estimular el capital como los subsidios para reducir los costos laborales, son altamente significativos en la influencia sobre la asignación de inversión.

Un número de estudios han analizado el comportamiento a lo largo del tiempo en el Reino Unido. Uno de estos trabajos es el de Moore y Rhodes (1976), quienes analizaron la efectividad de la política regional durante el periodo de la pos-guerra. Su objetivo principal fue estimar el impacto de varios instrumentos de política regional tomando en cuenta el movimiento de las empresas hacia áreas en desarrollo, así como evaluar el comportamiento del mercado laboral y las implicaciones económicas que resultan de estos movimientos.¹⁰ Los instrumentos de política regional tomados en cuenta fueron el Certificado de Desarrollo Industrial (IDC, por sus siglas en inglés), iniciativas de inversión regionales diferenciadas, la prima de empleo regional, junto con la presión general sobre la demanda. A través de estas variables, los autores trataron de medir el

⁹ Los supuestos del modelo son: una función lineal homogénea de producción ex-ante; la empresa es un competidor monopolístico produciendo bienes homogéneos que son sustitutos el uno del otro en dos diferentes plantas ubicadas en diferentes regiones; dos competidores duopolíticos, cada uno ubicado en una región diferente; independencia regional en la decisiones de inversión y expectativas racionales acerca producción óptima consistente con una creación continua.

¹⁰ Un movimiento se define como la apertura en una ubicación nueva de un establecimiento manufacturero nuevo.

impacto en el número de movimientos a áreas de desarrollo británicas.¹¹ Su conclusión fue que todos estos instrumentos de política tuvieron un fuerte efecto en generar movimientos de empresas manufactureras hacia áreas de desarrollo. Así pues, en resumen, la política regional fue altamente exitosa en generar nuevas fábricas en áreas de desarrollo durante el periodo estudiado.

El de Tyler (1980) es otro estudio sobre el Reino Unido. Analizó específicamente la región de los West Midlands en los cincuenta, sesenta y la primera mitad de los setenta. El objetivo del estudio era determinar si los cada vez peores problemas económicos de la región fueron el resultado de la política regional, de los cambios en la economía nacional o de otros factores. Específicamente, el autor quería probar la hipótesis de que “la política regional, al redistribuir la demanda desde las regiones prósperas a las áreas de desarrollo permite que la economía funcione a un nivel de demanda más alto pero con la misma presión de demanda en las regiones prósperas”.¹² El autor estimó modelos de regresión de una ecuación donde la variable dependiente era el número de movimientos hacia el exterior de los West Midlands para ser explicados por la tasa de desempleo masculina, inversiones en la región, control del Certificado de Desarrollo Industrial en los West Midlands y la prima de empleo regional.¹³ Los resultados indicaron que la política regional no fue la causa de la pérdida de empleos en la industria manufacturera de la región, sino más bien, el rápido crecimiento del empleo nacional en esa industria junto con una estructura industrial menos favorable de los West Midlands a partir de finales de los años sesenta.

Ashcroft y Taylor (1977) analizaron la industria manufacturera del Reino Unido como un objeto de gran interés en la evaluación de la política regional. Buscaban las causas del movimiento de la industria manufacturera a las áreas de desarrollo entre 1961 y 1971. Utilizaron dos métodos, un modelo de generación-distribución y uno de inversión-demanda, junto con un análisis de regresión múltiple. La variable por explicarse era, como en Tyler (1980), los movimientos hacia las áreas de desarrollo. Esto se explicaba

¹¹ El estudio utilizó una metodología OLS de una sola ecuación para un periodo de 1945 a 1974.

¹² Tyler (1980), p. 152.

¹³ Las tres últimas variables fueron rezagadas.

por variables de política regional, tales como subsidios al capital y mano de obra y controles a la ubicación y otras variables, incluyendo la tasa masculina de desempleo,¹⁴ el índice de capacidad disponible, el índice de producción industrial y el índice de gastos de inversión. Los resultados obtenidos indicaron que la política regional no fue el único factor que afectó el movimiento de la industria a las áreas de desarrollo y tampoco fue el más importante. Los autores mostraron que la contribución de la política regional a los movimientos industriales no fue nunca más del 40%.

La estructura de ganancias regionales es otra área que ha atraído atención significativa en la literatura empírica. Uno de esos estudios acerca del Reino Unido es el de Hart y Mackay, (1977) quienes propusieron y probaron la *hipótesis de la difusión de ganancias*.¹⁵ El trabajo estudia el mecanismo de transmisión a través del cual los incrementos en las ganancias desde el llamado mercado *líder* se transfieren al mercado *rezagado*. La ecuación estimada tiene los cambios de la tasa de beneficios como la variable dependiente, y los cambios en los precios determinados nacionalmente y el nivel de desempleo¹⁶ como variables independientes.¹⁷ Los autores encontraron que una metodología de una sola ecuación mostró poca evidencia de estabilidad de la estructura de las ganancias de salario en dinero a través de las regiones. Como resultado de cambios en los salarios monetarios regionales, estos fueron compensados por el índice nacional de precios al consumidor. Estimaciones de ecuaciones simultáneas mostraron que en el periodo de pre-guerra había un despliegue en ambos sentidos entre Londres y los otros mercados, mientras que en el periodo de pos-guerra los líderes emergentes en salarios regionales parecían que transmitían los incrementos en las ganancias de vuelta a Londres así como a otros mercados locales. En este sentido, los incrementos en las ganancias pueden transmitirse de una región a otras aun si la movilidad laboral es limitada.

¹⁴ Esta variable se utilizó como una medida de la presión de demanda.

¹⁵ Ellos definieron esta hipótesis de la siguiente manera: “los cambios en las ganancias en el mercado líder son una función del exceso de la demanda por mano de obra en ese mercado, y los cambios en las ganancias en el mercado líder se trasladan, en su totalidad o en parte, a los mercados rezagados.” Hart y Mackay (1977), p. 267.

¹⁶ En este caso, esta variable es utilizada como una medida del exceso de la demanda por mano de obra.

¹⁷ La metodología econométrica utilizada para estimada el modelo fue una sola ecuación OLS así como una ecuación múltiple 2SLS.

Austria ha sido otro país que ha atraído interés significativo debido a su larga historia de política regional. Como en muchos países europeos, Austria vio empeorar sus indicadores económicos durante el periodo de pos-guerra. Muchas de sus regiones se enfrentaron a ingresos reales decrecientes, altos índices de desempleo y una persistente emigración. Los problemas regionales eran particularmente severos en las partes orientales. La política regional Austriaca consistía de varias estrategias con el fin de reducir las desigualdades en los ingresos regionales y en los estándares de vida y para reducir la emigración de las áreas rurales. Sin embargo, el gobierno federal tiene solo autoridad limitada en la política regional y hay un alto grado de dispersión en las responsabilidades de planeación regional, lo que hace más complicada la implementación de políticas regionales en el país. Más tarde, los gobiernos federales y regionales adoptaron la *concentración descentralizada* como una política de planeación regional, que ha sido criticada por su falta de fundamentación teórica. Berentsen (1978) hizo una evaluación de las políticas de desarrollo regionales de Austria con el fin de establecer si las políticas regionales tenían algún efecto en reducir las desigualdades regionales entre 1957 y 1971 y, si había reducido la emigración desde las áreas rurales durante ese periodo. El gobierno nacional había definido seis *regiones problema* con necesidades de asistencia, incluyendo las fronteras muertas,¹⁸ así como otras regiones rurales e industrializadas pobres. Los resultados del estudio indicaron que las políticas regionales tuvieron un impacto positivo importante en reducir las desigualdades regionales y la emigración desde las áreas rurales.

La Unión Europea es otro caso prominente en el campo de la política regional.¹⁹ Adicionalmente a las iniciativas de políticas regionales de los estados miembros individuales, la Unión tiene una política regional bien desarrollada y sofisticada para apoyar el desarrollo y ajuste estructural de las regiones rezagadas de sus estados miembros. Existe una amplia literatura acerca de la Unión Europea, sus

¹⁸ Este tipo de regiones ha sido caracterizada por áreas agrícolas cerca de las fronteras checa, húngara y yugoslava.

¹⁹ La Unión Europea consistía originalmente de 15 estados miembros: Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal, España, Suecia y el Reino Unido. El 1 de mayo de 2004, la Unión se expandió con otros diez países: República Checa, Chipre, Estonia, Hungría, Latvia, Lituania, Malta, Polonia, República de Eslovaquia y Slovenia.

disparidades regionales, sus políticas regionales y las consecuencias regionales de la expansión.²⁰

Funek y Pizzati (2003) editaron una gama amplia de trabajos que cubrían los tópicos discutidos más recientemente acerca del crecimiento regional y la política regional en la Unión Europea. Temas tales como la convergencia, geografía económica, la expansión y el desarrollo económico se discuten y analizan y se incluyen un número de casos de países. Las conclusiones del libro son mixtas, pero hay algo cercano a un consenso entre los autores del libro, en que la política regional funciona como un sustituto de la movilidad de la mano de obra pero que lo hace a costa de la eficiencia. Puede reducir las disparidades regionales pero con cargo al crecimiento nacional pues lleva a las empresas a hacer inversiones donde de otra manera no las habrían hecho. El libro es, en consecuencia, crítico acerca de la efectividad de la política regional. Sin embargo, los subsidios se utilizan mejor para mejorar educación e infraestructura como transporte, comunicaciones, energía y agua en vez de gastarse en ubicación de negocios e incentivos.

Ha habido también varios trabajos sobre la convergencia en la Unión Europea.²¹ Boldrin y Canova (2001) analizaron las políticas regionales europeas y la convergencia regional. Utilizaron datos, específicamente los ingresos per capita, de 185 regiones europeas de los 15 estados miembros para el periodo 1980-1996. Sus resultados indicaron que durante ese periodo no estaba ocurriendo ni convergencia ni divergencia absoluta. Sin embargo, concluyeron que la política regional ha actuado como un importante instrumento redistributivo, que es motivado por la naturaleza del equilibrio político sobre el cual la Unión Europea está construida.

Finalmente, Treyz, Friedlaender y Stevens (1980) hicieron una importante contribución al construir un modelo que ha demostrado ser útil para la predicción y la evaluación de políticas. Este modelo incluye aspectos tales como la sustitución de factores, efectos de

²⁰ Por ejemplo, Armstrong y Taylor (2000) y Bachtler y Yuill (2001). Véase también Pérez y Rowland (2004).

²¹ Véase, por ejemplo, Boldrin y Canova (2001), Baumont, Ertur y le Gallo (2001) y Barro y Sal-i-Martin (1991).

ubicación²² y la cuantificación en las magnitudes relativas del efecto de sustitución de factores y el efecto de ubicación. En el análisis de equilibrio general ellos establecieron modelos simultáneos de la economía regional utilizando el marco de trabajo *Massachusetts Economic Policy Analysis* (MEPA).²³ En este sentido ellos mostraron que es posible desarrollar e implementar un modelo que atiende los requerimientos del equilibrio general y también incorpora teorías económicas regionales y de ubicación.

2.3 Los casos de España, Italia y Brasil

España, Italia y Brasil son tres casos que tienen importancia especial para Colombia. Son todos países latinos con una larga historia de política regional. Adicionalmente, Brasil es el único país latinoamericano con una política regional bien desarrollada. Estos casos han sido todos estudiados y documentados en Pérez y Rowland (2004). Por lo tanto, en esta sección solo resumiremos y evaluaremos los aspectos principales de estas iniciativas de política.

En España, se desarrolló una política regional a partir de los años sesenta. Sin embargo, una política regional más ambiciosa no se implementó sino hasta los años ochenta con la creación de las Comunidades Autónomas, que son gobiernos autónomos regionales. Una parte significativa del poder de decisión política se descentralizó de Madrid hacia los nuevos gobiernos regionales y estos tuvieron una parte activa en la formación de la nueva política regional. El principal instrumento de esta política fue el *Fondo de Compensación Interterritorial* que tiene como objetivo central reducir las disparidades regionales.²⁴ Como miembro de la Unión Europea,²⁵ España ha podido disfrutar beneficios regionales adicionales. Como se discutió en la sección anterior, la Unión tiene una política regional

²² Ellos definieron los efectos de ubicación como el cambio en el precio de cualquier insumo en una región relativo a aquél en otras regiones productivas y que tienden a cambiar los costos de producción en la región en cuestión.

²³ Véase Treyz, Friedlaender y Stevens (1980) para una definición y discusión.

²⁴ Como un fondo gubernamental, este fue creado para llevar a cabo planes de inversión pública y toma la forma de una subvención redistributiva regional. Véase García-Mila y McGuire (1993).

²⁵ España se adhirió, en 1986, a la Unión Europea, por entonces llamada la Comunidad Europea.

muy bien desarrollada. Las transferencias de la Unión Europea a las regiones españolas han sido en muchos casos mayores que las del gobierno español.

Si una política regional es exitosa debe generar una convergencia clara y sostenida entre las regiones más pobres y ricas de un país. Un buen número de estudios se han hecho para evaluar el impacto de la política regional española.²⁶ Los resultados no son concluyentes y no se ha demostrado que haya ocurrido una clara convergencia. En ese sentido, las iniciativas de políticas regionales no han afectado diferencialmente a las regiones más pobres de una manera significativa.

Italia es otro país con una larga historia de política regional.²⁷ Lo que es especial para Italia es su clara división norte-sur, donde el norte ha sido muy próspero mientras que el sur, el llamado *Mezzogiorno*, ha estado rezagado. En los años cincuenta, cuando se introdujo por primera vez la política regional en el país, el sur sufría de una crítica situación económica y social, bajos niveles de educación, escaso desarrollo industrial, una alta dependencia agrícola y un ingreso per capita cercano a la mitad del de la región norte. Al igual que en muchos otros países europeos, se creó un fondo para ayudar al sur a desarrollarse, la *Cassa per il Mezzogiorno* (el Fondo para el Mezzogiorno). Fue usado principalmente para gastos en infraestructura y agricultura, pero también contribuyó a proyectos de desarrollo industrial. Otra iniciativa fue la creación de empresas propiedad del estado que tenían que ubicar el 40% de su inversión y el 60% de sus plantas nuevas en el Mezzogiorno con el objetivo de que fueran un catalizador del desarrollo. A comienzos de la década de los noventa, las políticas regionales italianas fueron reestructuradas a medida que el Tratado de Maastricht de la Unión Europea se implementó. Muchas compañías públicas fueron privatizadas y en 1992 el Fondo Mezzogiorno fue abolido y se desarrollo un nuevo marco de trabajo para la política regional. Este implicaba que no solo la región del Mezzogiorno recibiría subvenciones de desarrollo regional pero que todas las regiones pobres del país debían ser atendidas. En el

²⁶ Véase, por ejemplo, García-Mila y McGuire (2001) y Lamo (2000).

²⁷ Para algunos estudios sobre la política regional italiana véase, por ejemplo, Acconcia y del Monte (1999), Paci y Pagliaru (1998) y Paci y Saba (1997).

Mezzogiorno, la consecuencia fue una reducción significativa en el gasto público lo cual resultó en una tasa menor de crecimiento económico.

Si se evalúa el impacto de la política regional, los resultados indican, en general, que se llevó a cabo un proceso de convergencia limitada entre comienzos de los cincuenta y mediados de los setenta. Sin embargo, de ahí en adelante, la desigualdad regional ha ido aumentando especialmente entre el Mezzogiorno y el norte de Italia. Este fue el caso particularmente durante la segunda mitad de los setenta, pues el Mezzogiorno fue severamente afectado por la recesión generada por el primer shock de petróleo. Desde los cincuenta y hasta ahora las regiones del Mezzogiorno han continuado rezagadas respecto al norte. El desarrollo, sin embargo, no ha sido homogéneo. Mientras que Abruzzo ha sido un caso exitoso en el Mezzogiorno, regiones como Sicilia parecen estar condenadas al rezago.²⁸

Brasil es otro caso interesante para el análisis de las políticas regionales. Al igual que otros países, el gobierno brasilero ha utilizado un buen número de instrumentos de política regional destinados a promover el crecimiento de las regiones más pobres del país. Tales iniciativas de política incluyen inversión en infraestructura, incentivos para la inversión privada, iniciativas de inversión de las empresas del estado y exenciones tributarias. A finales de los años treinta, Brasil implementó una política de desarrollo basada en la sustitución de importaciones. Uno de los resultados de esta política fue que el sur y el sur- oriente del país, y luego Sao Paulo, aumentaron su participación en la provisión industrial a costa del norte y del nororiente, que llegaron a rezagarse bastante. Se implementó una política regional en los setenta para compensar este desarrollo. Algunas agencias especiales fueron creadas para promover el crecimiento económico de las regiones rezagadas: SUDAM en el Norte, SUDENE en el noroeste y SUFRAMA en Manaus.

²⁸ Véase Helg, Peri y Viesti (2000) para un análisis interesante de este tema.

Los resultados de la política regional de Brasil han sido, en el mejor de los casos, mixtos.²⁹ El nororiente no ha mostrado una clara mejoría. El norte y el medio occidente han mostrado algunas mejoras importantes en el crecimiento del producto, pero esto podría ser debido a que estos son estados fronterizos y no debido a una política regional exitosa.³⁰

Brasil recientemente ha reestructurado su política regional y un número de iniciativas de política están siendo implementadas en la actualidad con el fin de reducir las desigualdades regionales. La más importante de éstas es el *Programa dos Eixos Nacionais de Desenvolvimento*, que es un programa de desarrollo regional a largo plazo el cual divide al país en nueve áreas de desarrollo, los *eixos*.³¹ El objetivo de esta nueva clasificación es dividir al país en áreas con condiciones geográficas y socio-económicas similares con el fin de explotar las economías de escala y las ventajas comparativas. De esta manera, el crecimiento regional se promoverá a través del desarrollo de fortalezas corrientes y ventajas actuales.

3. DISPARIDADES REGIONALES EN COLOMBIA

Debido a su geografía montañosa, Colombia es más diversa cultural y geográficamente que muchos países latinoamericanos. Enormes partes del país están aisladas y la construcción de infraestructura en muchos casos constituye un gran reto. En esta sección estudiaremos las disparidades económicas entre las diferentes regiones del país. La Sección 3.1 introduce las características geográficas del país y discute el impacto regional del desarrollo histórico del país, así como de la violencia que ha sufrido en algunos periodos. La Sección 3.2 discute las diferencias económicas entre las diferentes regiones

²⁹ Véase, por ejemplo, Gomes (2002) y Markusen (1996).

³⁰ Estados fronterizos son aquellos con grandes áreas de tierra inexplorada. Las altas tasas de crecimiento en tales estados con frecuencia se deben a la exploración de nuevas áreas y no a una iniciativa de política regional exitosa.

³¹ Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento se definen formalmente como espacios territoriales delimitados para objetivos de planeación de acuerdo con dinámicas socio-económicas y ambientales.

y en la Sección 3.3, las disparidades regionales de Colombia se ubican en un contexto internacional.

3.1 Una introducción a Colombia y sus regiones

Como se puede ver en la Figura 3.1 y en la Tabla 3.1, Colombia está dividida en 32 departamentos y un distrito capital, Bogotá.³² Bogotá es también la capital de la nación y tiene 6,5 millones de habitantes, que es el 15.2% del total de la población.³³ La segunda y tercera ciudades más importantes son Medellín (Antioquia) y Cali (Valle del Cauca)³⁴ con unos 2,0 y 2,2 millones de habitantes respectivamente.³⁵ Debe observarse que Bogotá, Medellín y Cali son todas ciudades del interior del país.

³² En el resto de este trabajo incluiremos a Bogotá en Cundinamarca aun siendo un ente administrativo separado (un distrito capital).

³³ La información sobre población es de 2001.

³⁴ El Valle del Cauca con frecuencia se conoce solo como Valle.

³⁵ Medellín es en realidad significativamente más grande que Cali. El área metropolitana de Medellín tiene unos 2,9 millones de habitantes mientras que el área metropolitana de Cali tiene unos 2,4 millones. El respectivo departamento se nombra en paréntesis después de la ciudad.

Figura 3.1: Los departamentos colombianos



Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

Tabla 3.1: Características básicas de los departamentos colombianos

Departamento	Población (habitantes)	Área (km ²)	Ciudad capital	Altitud de la ciudad capital (metros)	Temperatura promedio de la ciudad capital (grados centígrados)
Antioquia	5,454,871	63,612	Medellín	1,486	20
Atlántico	2,174,929	3,388	Barranquilla	30	28
Bolívar	2,043,508	25,978	Cartagena de Indias	2	28
Boyacá	1,375,222	23,189	Tunja	2,782	13
Caldas	1,120,691	7,888	Manizales	2,216	16
Caquetá	427,823	88,965	Florencia	450	26
Cauca	1,277,129	29,308	Popayán	1,738	19
Cesar	979,443	22,905	Valledupar	169	28
Córdoba	1,337,610	25,020	Montería	18	28
Cundinamarca	2,184,664	22,623	Bogotá	2,600	14
Chocó	408,560	46,530	Quibdó	43	28
Huila	939,136	19,890	Neiva	442	27
La Guajira	491,511	20,848	Riohacha	3	28
Magdalena	1,308,493	23,188	Santa Marta	6	27
Meta	714,659	85,635	Villavicencio	467	25
Nariño	1,661,323	33,268	Pasto	2,527	14
Norte Santander	1,375,374	21,658	Cúcuta	320	27
Quindío	572,565	1,845	Armenia	1,483	20
Risaralda	960,585	4,140	Pereira	1,415	21
Bogotá D.C.	6,573,291	1,587	Bogotá	2,600	14
Santander	1,989,666	30,537	Bucaramanga	959	24
Sucre	809,647	10,917	Sincelejo	213	26
Tolima	1,300,944	23,562	Ibagué	1,285	22
Valle del Cauca	4,246,896	22,140	Cali	995	23
Nuevos Departamentos	1,306,852	483,127			
Amazonas	72,445	109,665	Leticia	96	29
Arauca	248,440	23,818	Arauca	125	28
Casanare	293,391	44,640	Yopal	350	26
Guanía	38,370	72,238	Puerto Inirida	100	29
Guaviare	120,361	42,327	San José del Guaviare	240	28
Putumayo	341,513	24,885	Mocoa	595	25
San Andrés y Providencia	75,445	44	San Andrés	4	29
Vaupés	30,591	65,268	Mitú	180	27
Vichada	86,296	100,242	Puerto Carreño	90	28
Colombia	43,035,392	1,141,748	Bogotá	2,600	14

Nota: Datos de la población de 2001, DANE.

Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y DANE.

Barranquilla (Atlántico), Cartagena de Indias³⁶ (Bolívar) y Santa Marta (Magdalena), son las tres ciudades costeras más grandes de Colombia con una población total de 2,6 millones de habitantes. Estas ciudades están ubicadas en la Costa Caribe y están más desarrolladas que las ciudades de la Costa Pacífica, de las cuales Buenaventura (Valle del Cauca) con unos 276.000 habitantes es la más importante.³⁷ Buenaventura es el puerto principal de Colombia.

Debe observarse que la parte más desarrollada de Colombia es el interior, especialmente departamentos como Cundinamarca (incluida Bogotá), Antioquia, Valle del Cauca y Santander. Estos departamentos tienen una base comercial e industrial bien desarrollada, especialmente en sus ciudades capitales. Antioquia, Valle del Cauca y Santander tienen también una industria agrícola importante.

En contraste, los departamentos periféricos como Sucre, Cesar y Magdalena, en la Costa Caribe; Chocó, Cauca y Nariño en la Costa Pacífica, y casi todos los Nuevos Departamentos³⁸ son las áreas rezagadas de Colombia. Excepto por algunos Nuevos Departamentos, los demás basan sus economías en la agricultura y la ganadería. En algunos de estos como Arauca y Casanare, la explotación de minerales es también una parte importante de la economía. Otros departamentos con recursos minerales significativos son La Guajira, el Cesar y Meta.

Las características climáticas y geográficas de Colombia son otros factores importantes para explicar las disparidades regionales del país. Aunque ubicada en la zona tropical del mundo, Colombia tiene diversos climas debido a las tres cordilleras que la atraviesan de sur a norte. Como puede verse en la Tabla 3.1, la altura de las ciudades capitales de los diferentes departamentos varía de 2.000 a 2.800 metros sobre el nivel del mar, mientras que las temperaturas anuales promedio varían desde los 13 a los 28 grados centígrados. Es más, las tres ciudades más grandes están ubicadas a alturas considerables lo cual les da

³⁶ Cartagena de Indias se conoce normalmente como Cartagena solamente.

³⁷ Población del Dane para el 2004

³⁸ Los Nuevos Departamentos incluyen Amazonas, Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, San Andrés y Providencia, Vaupés y Vichada.

un clima bastante más frío que el clima caliente tropical típico de las costas. La temperatura promedio de Bogotá, por ejemplo, es de 14 grados centígrados debido a su altura de 2.600 metros sobre el nivel del mar.

Es difícil analizar las disparidades regionales en Colombia sin un buen conocimiento de los antecedentes históricos del país. El desarrollo histórico de Colombia puede, en efecto, explicar en buena medida muchas de las diferencias regionales que existen en el país hoy.

La historia de Colombia puede dividirse en cuatro periodos diferentes: la era precolonial, la conquista, la colonial y la moderna. Antes y durante la conquista, la población estaba, en general, concentrada en las tierras altas con el fin de evitar las temperaturas elevadas y todas sus enfermedades asociadas. El altiplano era también más favorable para las actividades agrícolas. Aun hoy, dos terceras partes de la población viven en las tierras altas aunque estas constituyen menos de la mitad de la extensión del país. Durante la colonia, la Costa Caribe llegó a ser el lugar más importante para el comercio internacional. Cartagena era por entonces el puerto principal.

En la historia de Colombia, el río Magdalena merece una mención especial como una de las más importantes vías de transporte. Las tres cordilleras que cruzan el país hacían muy complicada y costosa la comunicación por tierra. Por esta razón el río Magdalena llegó a ser el más importante vínculo de transporte dentro del país. Un buen número de asentamientos se desarrollaron a lo largo del río y se establecieron conexiones de transporte río arriba y abajo. Aun así, las dificultades del transporte y la complicada geografía del país mantuvo a los habitantes aislados unos de los otros. Safford y Palacios (2002) indican que:

Los viajeros de la era colonial a lo largo de gran parte del siglo XIX han dejado un gráfico recuento de los horrores de los ascensos o descensos de viajes en mula que conectaban con Honda, el principal puerto río arriba del Magdalena, con la Sabana de Bogotá, el altiplano sobre el cual se estableció la capital.³⁹

³⁹ Safford y Palacios (2002), p.4.

De acuerdo con Safford y Palacios (2002), Colombia puede dividirse desde un punto de vista histórico en tres regiones geográficas diferentes: el oriente, el occidente y la Costa Caribe. Estas regiones desarrollaron características económicas, sociales y políticas muy diferentes. El comercio inter-regional era muy limitado debido a las características del país y los altos costos asociados con el transporte por tierra. Estas tres regiones, además, estaban divididas en muchas subregiones lo que resultó en una población fragmentada y solo unas pocas ciudades estables como, por ejemplo, Bogotá, Popayán y Cartagena.

Otro factor importante, cuando se analiza el desarrollo regional de Colombia, es la violencia que ha azotado al país. Sería difícil establecer correctamente qué tipo de política regional implementar sino un completo estudio de la violencia y su relación con otros aspectos sociales, políticos y económicos. La pobreza, el tráfico de drogas, la guerrilla y los desplazados tienen una fuerte relación con la violencia. La violencia, además, se ha concentrado en ciertas regiones del país⁴⁰.

Las partes más violentas del país históricamente han sido las áreas rurales donde los derechos a la propiedad son débiles y donde la concentración de lucrativos bienes comerciales es alta.⁴¹ Esta situación se remonta a la primera mitad del siglo XIX y a la colonización del país cuando la violencia generó flujos de migración de personas desplazadas en busca de regiones menos peligrosas. Hasta la fecha, la gente de áreas rurales violentas ha tenido la tendencia a trasladarse ya sea a otras ciudades o a las regiones de frontera menos violentas. Si embargo, las regiones de frontera han tenido la tendencia a volverse violentas pues sus habitantes en gran medida están expuestos a las actividades ilegales.

Hay claras relaciones entre violencia, personas desplazadas, guerrillas y el tráfico de drogas. Por ejemplo, Legrand (1994) indicó que en el Guaviare las guerrillas llegaron antes que el tráfico de drogas pero en el Caguán, la historia es la opuesta. Este proceso ha estado convergiendo hasta tal punto que el movimiento guerrillero está profundamente

⁴⁰ Para un estudio detallado del tema véase Querubín (2003).

⁴¹ Véase Legrand (1994).

involucrado en el tráfico de drogas y éste es hoy, en efecto, su fuente principal de financiación.

Para estudiar las características regionales de Colombia y para desarrollar una política regional, es esencial una buena comprensión de las instituciones y grupos involucrados y sus interacciones individuales y conjuntas con el desarrollo regional. Tales instituciones y grupos incluyen los gobiernos nacional y regional, los movimientos guerrilleros, los traficantes de drogas, los desplazados así como otras instituciones y sectores de la economía.

3.2 Características regionales de la economía colombiana

De acuerdo con el DANE⁴², el PIB colombiano fue de unos 187.9 billones de pesos colombianos que corresponden a 81.7 mil millones de dólares. De esta cantidad, el 53,2% fue producido por tres departamentos: Antioquia (14,6%), Bogotá (27.1%) y el Valle del Cauca (11,4). En contraste, los 10 departamentos que contribuyeron menos al producto interno participaron con solo el 12,5% del total la producción. Esto sugiere que hay diferencias considerables en la actividad económica y por ello hay diferencias regionales en el bienestar de los habitantes.

Cualquiera que estudie el PIB regional per capita encontraría algunas disparidades regionales considerables que es importante mencionar. La presencia de tales disparidades queda claramente ilustrada en el mapa de la Figura 3.2. Adicionalmente, la Figura 3.3 muestra el PIB per capita regional para los tres departamentos más ricos de Colombia y los tres más pobres en el periodo 1980-2001. En esta figura es importante enfatizar tres cosas. Primero, el grupo de los más ricos (Antioquia, Valle del Cauca y Cundinamarca incluyendo a Bogotá) creció significativamente más rápido que el grupo de los más pobres (Chocó, Nariño y Sucre). De hecho, se aprecia que el PIB per capita de cada departamento del grupo de los más pobres permaneció relativamente estable a lo largo de

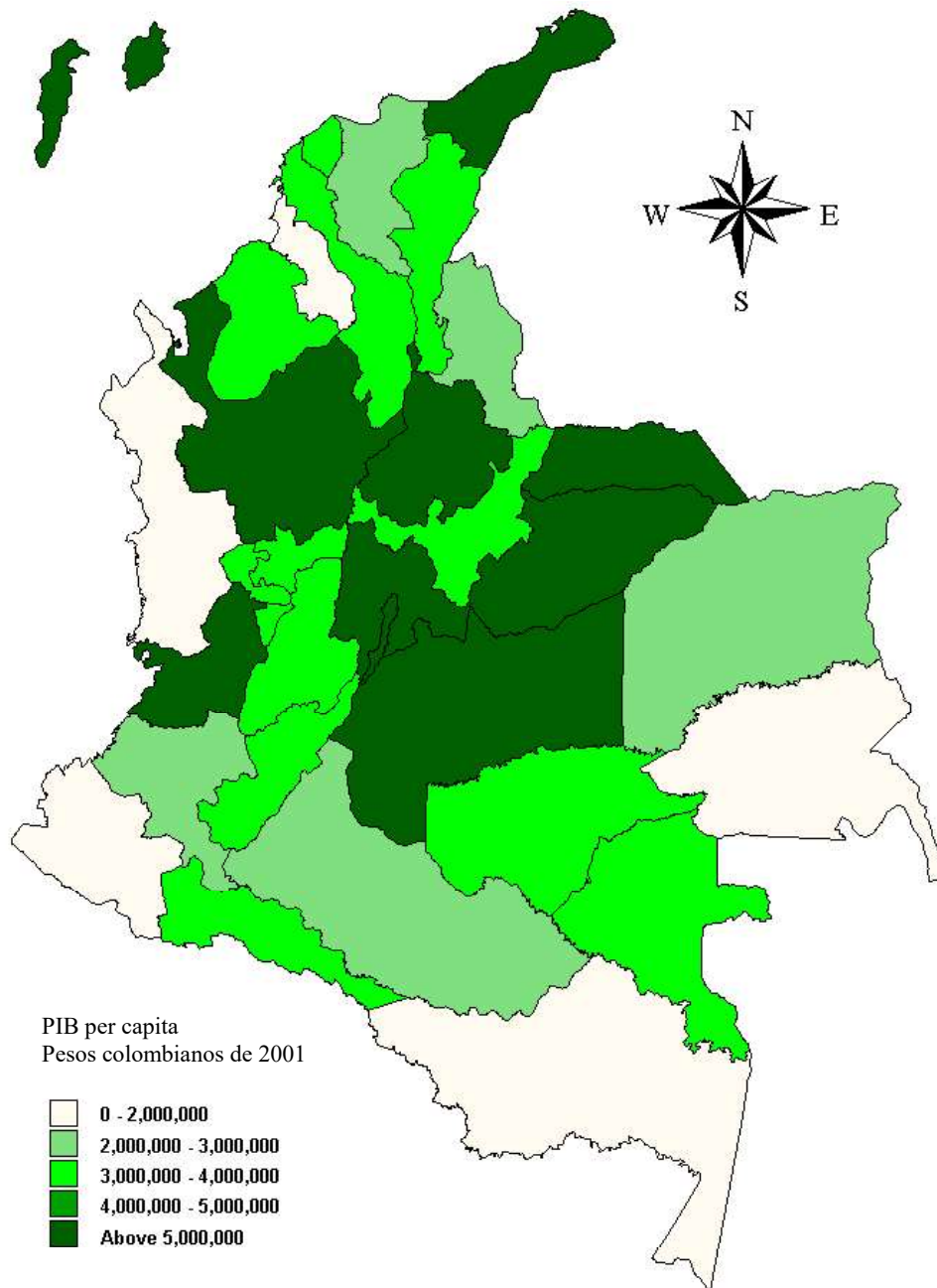
⁴² Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

todo el periodo mientras que el PIB per capita de los departamentos más ricos ha estado creciendo casi todos los años desde 1980.

Segundo, la brecha entre el PIB per capita de los más ricos y el de los más pobres aumentó de 2,61 millones en 1980 de pesos a 3,43 millones de pesos en 2001, en valor constante. Esto es una consecuencia del crecimiento de los más ricos y el estancamiento de los más pobres. En términos relativos, mientras en 1980 el PIB per capita de los más pobres era en promedio 40% del PIB per capita de los más ricos, en 2001 esta cifra había caído al 35%. En consecuencia, las disparidades han empeorado considerablemente en el curso de los últimos 21 años.

Tercero, debe mencionarse que todos los departamentos exhibieron una contracción de su PIB per capita en 1999. Esta reducción fue particularmente importante en Cundinamarca (Bogotá incluida), que en 1999 experimentó una contracción de 11.9%. La contracción en otros departamentos ricos fue menor pero ciertamente no insignificante: Antioquia se contrajo en cerca de 3,9% en 1999 y Valle del Cauca en 5,2%. En las regiones más pobres, la contracción fue 5,5%, 5,6% y 2,8% en Chocó, Sucre y Nariño, respectivamente.

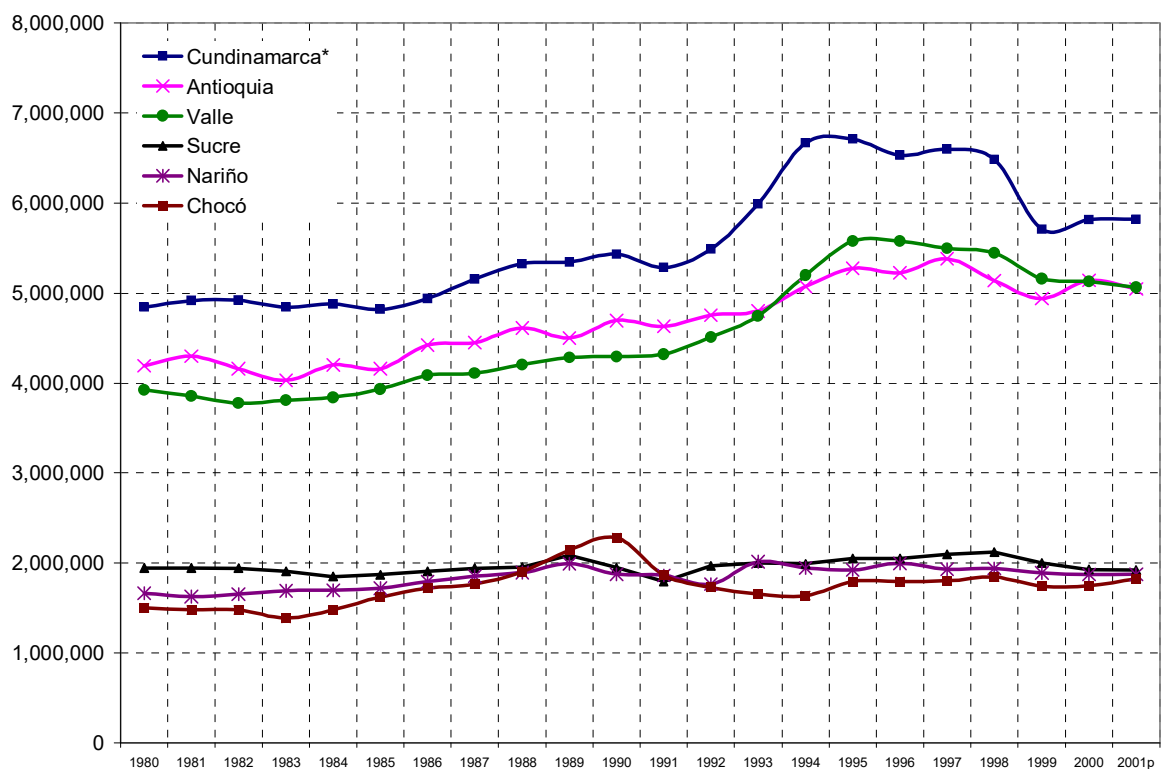
Figura 3.2: PIB regional per capita, 2001



Nota: En 2001, el promedio de la tasa de cambio fue de 2,299 pesos por dólar.

Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y DANE.

Figura 3.3: PIB per capita regional para las tres regiones más ricas de Colombia y las tres más pobres (pesos constantes de 2001).



*Cundinamarca incluye a Bogotá

Nota: En 2001, el promedio de la tasa de cambio fue de 2,299 pesos por dólar.

Fuente: Instituto Geográfico Agustín Coadazzi (IGAC) y DANE.

Tabla 3.2: Medidas comparativas y crecimiento económico para los departamentos colombianos

Departamentos	PIB per-capita 2001 (pesos)	PIB per-capita 1980 (Colombia = 100)	PIB per-capita 2001 (Colombia = 100)	Tasa de crecimiento anual del PIB Promedio anual* 1980-2001 (%)
Antioquia	2,057,399	122	117	1.28
Atlántico	1,540,130	132	88	-0.51
Bolívar	1,398,715	91	80	0.85
Boyacá	1,382,306	100	79	0.13
Caldas	1,473,030	75	84	1.91
Caquetá	1,107,173	92	63	0.26
Cauca	975,536	51	56	1.67
Cesar	1,340,772	90	77	0.64
Córdoba	1,274,721	61	73	2.37
Cundinamarca **	2,318,054	138	132	1.50
Chocó	760,287	45	43	0.93
Huila	1,456,860	88	83	1.09
La Guajira	1,956,695	48	112	3.93
Magdalena	936,466	53	53	2.05
Meta	2,058,516	126	118	1.61
Nariño	777,263	49	44	0.78
Norte Santander	1,061,504	72	61	0.27
Quindío	1,308,568	119	75	0.02
Risaralda	1,371,044	81	78	1.25
Santander	2,345,318	105	134	2.04
Sucre	788,001	57	45	0.28
Tolima	1,627,078	83	93	2.22
Valle	2,056,709	114	117	2.00
Nuevos Departamentos	2,342,774	85	134	4.50
Colombia	1,751,903	100	100	1.60

* Las tasas fueron obtenidas por regresiones de mínimos cuadrados ordinarios del PIB per capita contra una variable independiente que es una tendencia lineal. La forma funcional es $y_t = y_0 (1 + r)^t$ es lineal en logaritmos.

** Fuente: DANE y estimaciones propias.

La Tabla 3.2 complementa la información en la Figura 3.3. Esta tabla presenta el PIB per capita para los años 1980 y 2001 como números índice en donde el PIB nacional per capita es igual a 100. Debe observarse que en 1980 solo siete departamentos tenían un PIB per capita por encima del promedio nacional. Los otros 14 departamentos presentan un PIB per capita inferior al promedio nacional. Especialmente preocupante es el caso de las regiones más pobres mencionadas antes: Chocó, Sucre y Nariño. Estos departamentos han perdido terreno en términos relativos, como puede verse cuando se comparan las cifras de 2001 y 1980.

Algunos otros departamentos, tales como La Guajira y algunos de los Nuevos Departamentos han mejorado sus condiciones debido a hallazgos de petróleo y otros minerales en sus territorios. En 1980, el PIB per capita de La Guajira era el 48% del promedio nacional, mientras que 21 años más tarde era el 112%. En el caso de los Nuevos Departamentos, el PIB per capita aumentó del 85% al 134% del promedio colombiano. Debe observarse que La Guajira y los Nuevos Departamentos tienen una baja densidad de población, así que un hallazgo de petróleo o de minerales puede tener un impacto muy grande sobre el PIB per capita.

Un punto adicional que debe enfatizarse es que la producción de petróleo y minerales tienden a distorsionar el PIB per capita como una medida regional de bienestar. Una región o un departamento que obtiene la parte principal de su PIB de la producción de petróleo o minerales no se beneficia de ello de la misma manera que un departamento que obtiene su PIB de la producción industrial o agrícola. En el primer caso, el petróleo y los minerales son propiedad del gobierno nacional, que también se queda con una parte significativa del beneficio, mientras que en el caso de la producción industrial o agrícola, ésta tiende a tener un impacto mucho mayor en el bienestar de los habitantes regionales.

La Tabla 3.2 muestra también la tasa de crecimiento anual del PIB per capita regional. Como puede verse, entre 1980 y 2001 los tres departamentos más ricos en promedio crecieron más rápido que los tres más pobres. Esto sugiere que las disparidades no se han

reducido durante los últimos 21 años. En efecto, las disparidades parecen estar aumentando. A partir de los datos en la tabla también es evidente que Atlántico, uno de los departamentos más ricos en 1980 en términos de PIB per capita, tuvo una tasa de crecimiento negativa para todo el periodo. Esto dejó al departamento por debajo del promedio nacional al final del periodo.

La tasa de crecimiento del PIB per capita colombiano para todo el periodo fue estimada en 1,6%. Los departamentos que excedieron la tasa de crecimiento nacional fueron Meta (2,05%), Santander (2,04%), Tolima (2,22%), Valle del Cauca (2,00%) y los Nuevos Departamentos (4.5%).

Hasta el momento hemos mencionado que las disparidades en Colombia parecen haber aumentado entre 1980 y 2001. Con el fin de probar esta hipótesis se calculan y presentan dos medidas de disparidad.

La primera medida de disparidad es la razón Máximo-Mínimo. Para calcular esta, se escogieron dos departamentos: Cundinamarca (Bogotá incluida), que tenía el PIB per cápita más elevado en 1980, y Chocó, que tenía el PIB per capita más bajo en el mismo año. El resultado de este cálculo se presenta en la Figura 3.4. Un valor alto de esta medida sugiere que las disparidades están aumentando mientras que un valor bajo sugiere que disminuyen. Si uno mira el valor de la razón en 1980 y el valor correspondiente para 2001, puede argumentarse que la tendencia general de esta medida es constante. Sin embargo, la razón cayó durante casi toda la década de los ochentas y luego creció rápidamente en la primera parte de los noventas. Después de 1995, la razón máximo-mínimo decreció y en 2001 se ubicó más o menos al mismo nivel que en 1980.

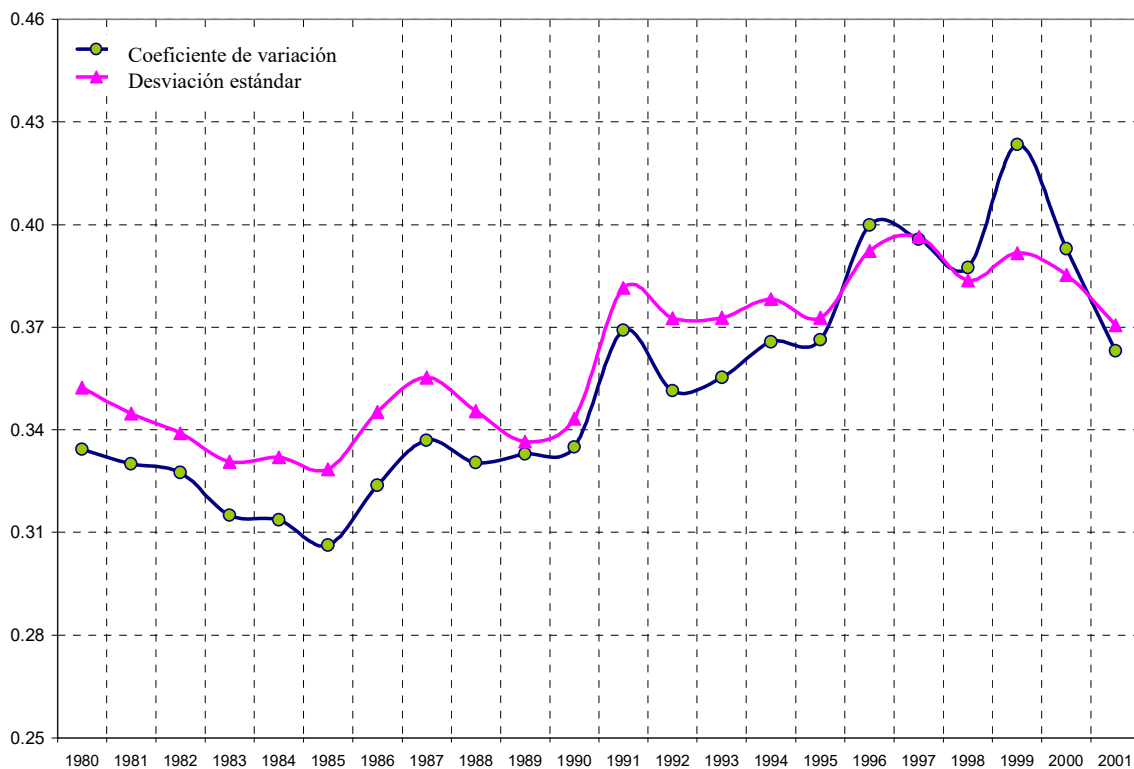
Figura 3.4: Razón máximo-mínimo



Fuente: DANE y estimaciones de los autores.

La segunda medida que muestra la evolución de las disparidades regionales es el coeficiente de variación. Esta medida es, junto con el logaritmo del PIB per capita, la medida más utilizada de convergencia sigma. Hay una convergencia sigma cuando estas medidas decrecen en el curso del tiempo. El coeficiente de variación se define como la razón entre la desviación estándar del PIB de las regiones y el PIB promedio nacional.

Figura 3.5: Medidas de convergencia sigma

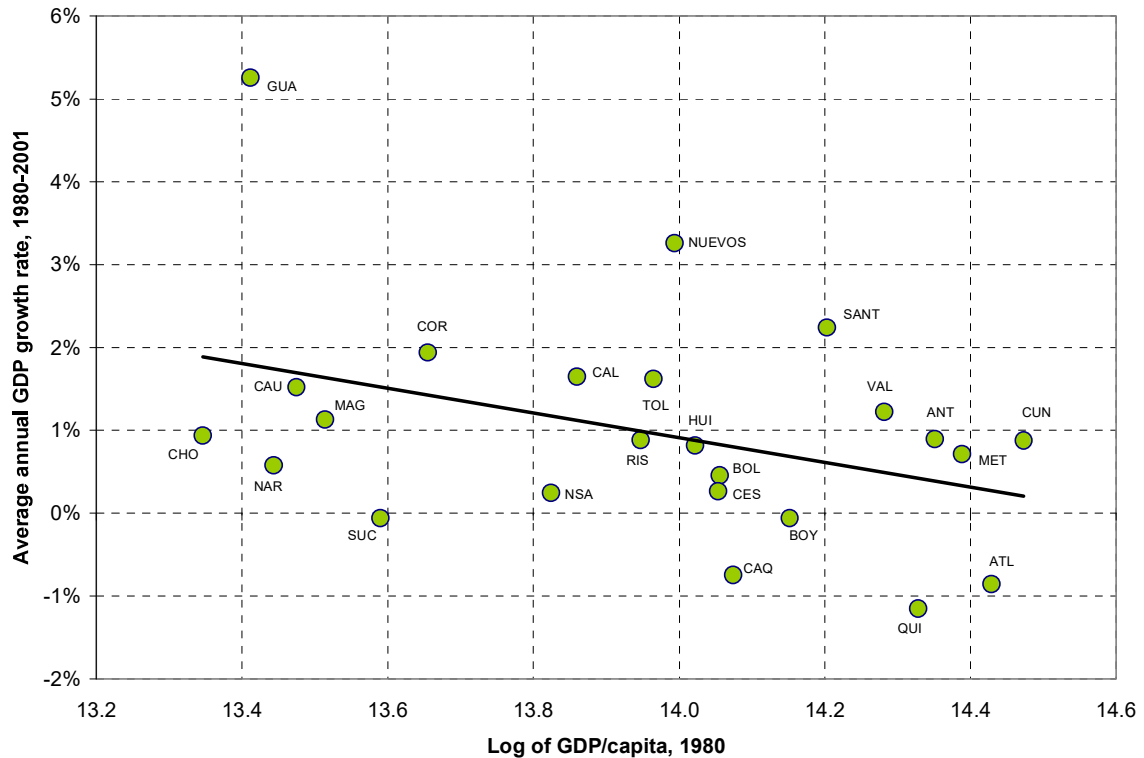


Fuente: DANE y estimaciones de los autores.

Como puede verse en la Figura 3.5, ambas medidas mostraron una tendencia alcista entre 1985 y 1999, cuando comenzaron a descender. El comportamiento de los indicadores mostrados en la figura sugiere que no ha habido presencia de convergencia sigma. En otras palabras, las disparidades no han disminuido en los últimos 21 años. Por el contrario, parecen haber aumentado.

Sin embargo, al final del periodo ocurrió una reducción de las disparidades. Comparando el primer valor del coeficiente de variación, para 1980, con el último valor, para 2001, podemos concluir que las disparidades aumentaron en cerca de 8,6% al pasar de 0,33 a 0,36.

Figura 3.6: Medidas de convergencia beta, 1980-2001



Nota: Cundinamarca incluye Bogotá.

Fuente: DANE y estimaciones de los autores.

Una medida adicional de las disparidades regionales lo da el concepto de convergencia beta. De acuerdo con Barro y Sala-i-Martin (1991, 1992, 1995) existe convergencia beta si hay una correlación negativa entre la tasa de crecimiento anual del PIB y su nivel inicial. En este sentido, si hubiera convergencia beta, las regiones con un nivel inicial de ingresos per capita más bajo, estarían creciendo a tasas más elevadas que aquellas regiones con niveles iniciales más altos. Esto hace que las disparidades disminuyan. De otra manera, las disparidades no disminuirían, incluso aumentarían. La Figura 3.6 muestra la relación entre estas dos variables para los departamentos colombianos.

La Figura 3.6 muestra una correlación negativa entre el nivel de ingresos inicial, año 1980, y la tasa de crecimiento anual del PIB per capita entre 1980 y 2001. El coeficiente de correlación simple entre estas dos variables es -0.39^{43} . Esto sugiere una relación negativa débil entre las dos variables. Más aun, si La Guajira y los nuevos departamentos fueran excluidos de la muestra, la correlación se reduciría a $-0,29$.

Sintetizando los resultados obtenidos hasta ahora, podemos decir que Colombia tiene unas disparidades económicas regionales persistentes. Estas disparidades no disminuyeron en el curso de las últimas dos décadas. Más aun, hay evidencia indicando que estas disparidades están de hecho aumentando. El PIB per capita de las tres regiones más pobres es actualmente solo 35% del de los más ricos. La evidencia también sugiere que no hay ni convergencia beta ni convergencia sigma. Una pregunta interesante es, sin embargo, qué tan grande son estas disparidades en un contexto internacional.

3.3 Colombia en una perspectiva internacional

Shankar y Shah (2001) calcularon medidas de disparidad económica regionales para varios países. Los resultados se presentan en la Figura 3.7.⁴⁴ La figura muestra tres medidas de disparidad regional en 23 países para el año 1997. Algunos de estos son países industriales, pero la mayoría son países en desarrollo. Los países están ordenados de manera descendente por el coeficiente ponderado de variación. Los países con las disparidades más elevadas son Vietnam, Tailandia, China e Indonesia. Como señalan Shankar y Shah, todos estos son países unitarios y todos son países en desarrollo.

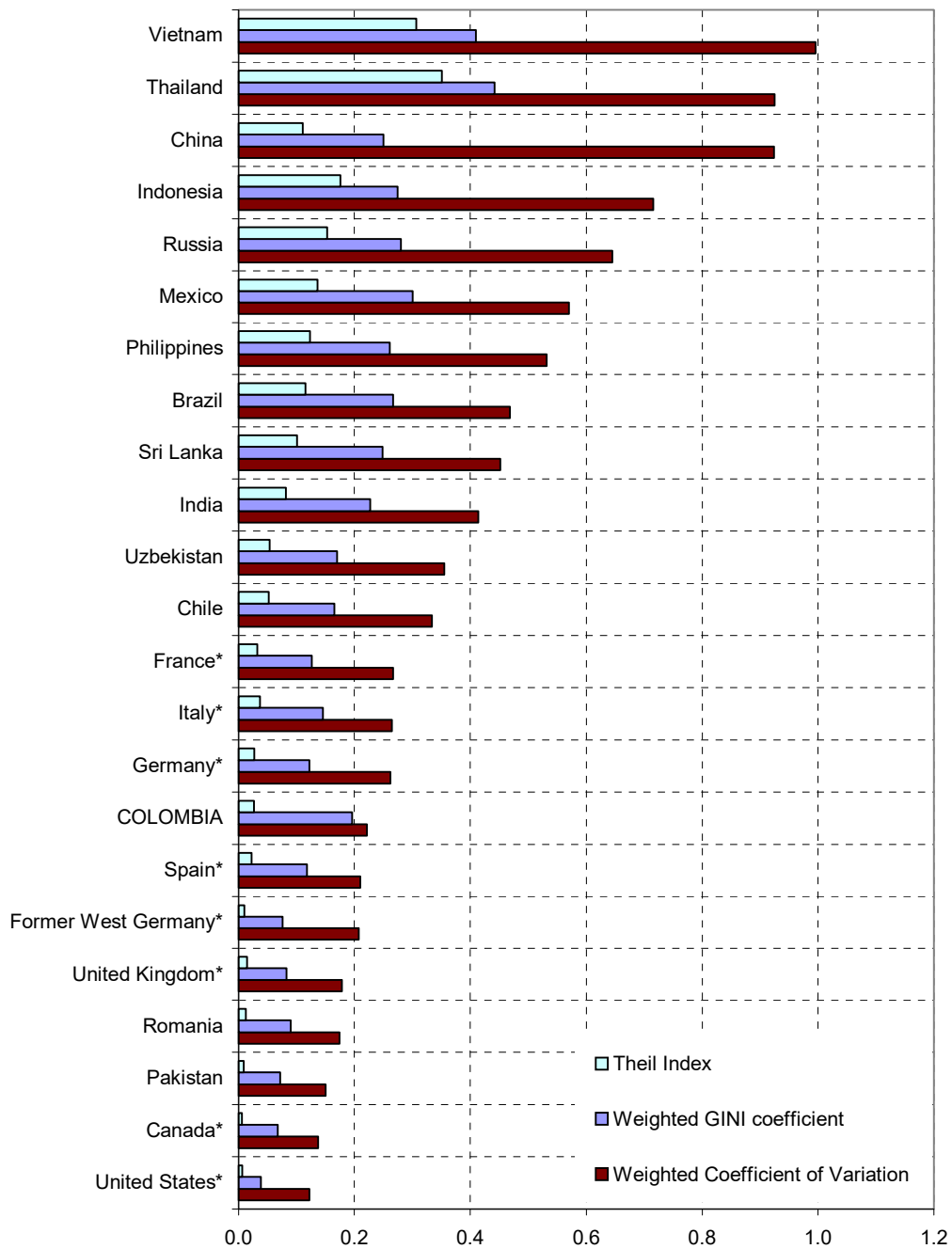
⁴³ La siguiente regresión se utilizó para estimar el coeficiente beta:

$$T^{-1} \ln \left(\frac{y_{iT}}{y_{i0}} \right) = \alpha - T^{-1} (1 - e^{-\beta T}) \ln(y_{i0}) + u_{iT}$$

en donde el lado izquierdo de la ecuación es la tasa de crecimiento anual entre 1980 y 2001, al que se regresa sobre el ingreso inicial per capita. Si el coeficiente beta es significativo, existe convergencia beta. En nuestro caso, el coeficiente es igual a 1.76% pero no es significativo. Esto significa que no hay convergencia beta en el periodo 1980 a 2001 o, en otras palabras, que las regiones con niveles iniciales de PIB per capita más bajos en 1980 no crecieron más rápido que aquellas regiones con un PIB per capita mayor. Esta evidencia no apoya la hipótesis de una reducción en las disparidades entre las regiones durante el periodo de tiempo estudiado.

⁴⁴ Hemos agregado las cifras de Colombia pues no era parte de su muestra original.

Figura 3.7: Comparación de las medidas de disparidad regional en diferentes países



* Países desarrollados

Fuente: DANE y estimaciones de los autores.

Excepto por Pakistán, Rumania y Colombia, todos los países en desarrollo exhibieron disparidades más elevadas que el más desigual de los países desarrollados, Francia. Colombia, por otro lado, mostró una menor disparidad que Francia, Italia y Alemania y tenía, en efecto, la disparidad regional más baja entre todos los países latinoamericanos de la muestra. Finalmente, debe observarse que a pesar de que las disparidades colombianas parecen modestas desde una perspectiva internacional, ellas han estado incrementándose en el curso de las últimas dos décadas. Es también importante observar que muchos países con menores disparidades que Colombia han desarrollado mecanismos de política para reducir tales disparidades.

4. POLÍTICA ECONÓMICA REGIONAL: UN MARCO DE TRABAJO PARA COLOMBIA

Como lo discutimos en la sección anterior, las disparidades regionales en Colombia son tanto significativas como persistentes, lo que podría ser un llamado para la implementación de una iniciativa de política regional para promover el desarrollo económico de las regiones rezagadas. Comenzamos deduciendo algunas lecciones de los otros casos de iniciativas de política regional, que han sido discutidos en las secciones anteriores así como en Pérez y Rowland (2004), lo cual hacemos en la sección 4.1. En la sección 4.2, se hace un primer intento para desarrollar un marco de trabajo para una política regional para Colombia. La sección 4.3 discute el impacto potencial regional de esta iniciativa de política y cómo puede alinearse con una política regional. En la sección 4.4, se discute el impacto potencial de una iniciativa de política regional.

4.1 Lecciones de otros casos de iniciativas de política regional

Si una política regional es exitosa, debe generar una clara y sostenida convergencia entre las regiones más pobres y ricas de un país. No fue este el caso en ninguno de las cuatro economías estudiadas en Pérez y Rowland (2004) es decir, la Unión Europea, España,

Italia y Brasil. En consecuencia, desarrollar una política regional exitosa no es ni fácil ni simple.

Sin embargo, se pueden extraer un número de lecciones al estudiar los casos anteriores y actuales de iniciativas de política regional. Una de las conclusiones es que las políticas de intervención fuertes con frecuencia producen divergencia regional, mientras que las políticas que generan convergencia normalmente son iniciativas cuidadosamente adoptadas tomando en cuenta su impacto tanto a nivel nacional como a nivel regional. Otra conclusión importante es que los subsidios de la política regional se emplean mejor en educación e infraestructura, que invirtiéndolos en incentivos a la ubicación de industrias.

En Colombia, los estudios han demostrado que los logros educacionales varían considerablemente entre los diferentes departamentos.⁴⁵ En particular, se ha demostrado que los habitantes de los departamentos más ricos están significativamente mejor educados que los habitantes de los departamentos más pobres, algo que dificulta el crecimiento en estos últimos. Esto se debe a que los niños en los departamentos ricos tienden a ir al colegio más tiempo y además porque la calidad de la educación en esos departamentos es más alta. Los estudios internacionales han demostrado que, en efecto, la calidad de la educación y no solo la cantidad, es un factor importante para explicar las diferencias en las tasas de crecimiento económico entre los diferentes países.⁴⁶ La formulación de estándares para los logros educacionales también ha demostrado ser una fuente de convergencia regional.⁴⁷

Las inversiones en infraestructura, tales como transporte, comunicaciones, electricidad y agua, es otra área que ha demostrado ser exitosa en generar convergencia regional. Una telecomunicación con capacidad limitada en muchos de los departamentos más pobres de Colombia es, un impedimento para los negocios que se quieren ubicar en esas regiones. Sin embargo, las inversiones en infraestructura podrían tener un efecto no

⁴⁵ Véase, por ejemplo, Báez y Duncan (1999).

⁴⁶ Véase, por ejemplo, Behrman y Birdsall (1983), Neri (2001) y Sianesi y van Reenen (2002).

⁴⁷ Véase, por ejemplo, de la Fuente (2001).

deseado, al menos en el corto plazo. Brasil, por ejemplo, implementó un número de iniciativas de inversiones de infraestructura en autopistas con el fin de apoyar la integración regional. Estas iniciativas han sido criticadas porque, a pesar de su utilidad para la integración nacional, las autopistas hicieron posible que las compañías alrededor de Sao Paolo, llegaran a mercados lejanos.⁴⁸ Sin embargo, a pesar de estos posibles efectos negativos de corto plazo, las inversiones en infraestructura generan integración regional y son, por lo tanto, una fuente importante de convergencia regional. Adicionalmente, los resultados de algunos estudios han demostrado que el impacto de las inversiones públicas en la productividad juega un papel más importante en las regiones pobres que en las ricas.⁴⁹

Otro objetivo de la política regional debe ser el estímulo a la movilidad sectorial de los trabajadores. Este es, particularmente, el caso de Colombia que tiene una migración interna baja, a pesar de disparidades significativas en bienestar regional. La distribución del empleo a lo largo de las regiones ha mostrado, en efecto, ser una de las fuentes de convergencia entre las regiones.⁵⁰

Un instrumento de política regional que ha sido ampliamente utilizado es el incentivo a la ubicación de negocios, ya sea en la forma de subvenciones a la ubicación de los negocios o en la forma de exenciones tributarias. Tales iniciativas en muchos casos han demostrado reducir las disparidades regionales, pero esto ha sido a costa del crecimiento nacional, pues lleva a las empresas a hacer inversiones donde de otra manera no las hubieran hecho. Existe también el riesgo significativo de que esto lleve a las regiones, departamentos o estados a competir por las inversiones de la industria, a través de la exención de impuestos, lo que podría llevar a las regiones más ricas a atraer inversiones de negocios que de otra manera se habrían ubicado en otra parte. Deberíamos entonces argumentar que este tipo de instrumentos de política regional se debe evitar.

⁴⁸ Diniz y Razavi (1993) muestran alguna evidencia de fábricas aisladas en mercados regionales que se cerraron porque no podían competir con las empresas nacionales que operan desde Sao Paolo.

⁴⁹ Véase, por ejemplo, Acconcia y Monte (1999).

⁵⁰ Véase, por ejemplo, de la Fuente (2001) y Paci y Saba (1997).

4.2 Un marco de trabajo para una política regional en Colombia

Creemos que un marco de trabajo de una política regional colombiana podría basarse en la iniciativa que actualmente se está implementando en Brasil.⁵¹ Esta, que se conoce como el *Programa dos Eixos Nacionais de Desenvolvimento*, es un programa de desarrollo regional a largo plazo, que cubre el periodo entre 2003-2018 y con un presupuesto de 77 mil millones de dólares.

Sin embargo, debe enfatizarse que la escala del programa colombiano, ciertamente en términos absolutos pero también en términos reales, es probable que sea significativamente menor que su contraparte brasilera. Esta sería la primera de tales iniciativas desarrollada en Colombia mientras que Brasil tiene una historia larga de política regional. Es más, las disparidades regionales en Brasil son más grandes que en Colombia. Sin embargo, no estamos intentando defender un programa de tal magnitud para Colombia. Este es un tema que necesita investigación adicional. Lo que si argumentamos es que una política regional es importante, aun si tal política pudiera ser relativamente modesta en sus ambiciones, pues colocaría los problemas y disparidades regionales en la agenda política.

Los objetivos de una política regional colombiana serían:⁵²

- Promover la competencia sistémica.
- Movilizar el potencial de desarrollo endógeno de las regiones.
- Estimular la cohesión económica y social.
- Promover el desarrollo sostenible.
- Estimular la integración continental.
- Promover la educación en las regiones más pobres.

Tal programa dividiría al país en un número de áreas de desarrollo con condiciones geográficas y socio-económicas similares.⁵³ El gobierno brasilero divide el país en nueve

⁵¹ Véase Pérez y Rowland (2004) para una discusión.

⁵² Los cinco primeros puntos son los mismos que para el programa brasilero.

de esas áreas. En el caso de Colombia, se requiere investigación adicional para decidir cuál sería el número óptimo de áreas, pero en esta temprana etapa estimaríamos que podrían ser entre cuatro y seis. En Brasil, además, las áreas son de muy diferente tamaño, lo cual muy probablemente también sería el caso en Colombia. La más pequeña área de desarrollo en Brasil tiene solo 0,5 millones de habitantes mientras que la más grande tiene unos 60 millones de habitantes.

Una gran ventaja de esta división del país es que está directamente concentrada en las diferencias regionales. Esta división también hace que el programa sea más fácil de seguir y evaluar que, digamos, una división del país en los 32 departamentos actuales. También facilita comparar los logros de los diferentes departamentos dentro de la misma área de desarrollo. Debe, sin embargo, enfatizarse que una división como esta, aun si es muy eficiente en concentrar las mentes de los formuladores de política en el tema regional, también es relativamente cruda. Esto se ajusta a Brasil y Colombia, que son países en desarrollo con una parte significativa de la población sufriendo de pobreza. Sin embargo, no sería adecuado para un país desarrollado con una política regional sofisticada y ambiciosa como la de muchos de los países europeos.

El principal objetivo del programa es promover el crecimiento de las áreas individuales de desarrollo explotando sus actuales ventajas comparativas y competitivas. Esto se hace desarrollando las fortalezas y ventajas actuales de cada área individual.

El programa deberá también tener como un objetivo principal promover la educación en las regiones más pobres, que como se discutió anteriormente, están en muchos casos rezagadas en logros educativos. Esto es particularmente importante en el caso de la educación primaria y secundaria, pues los niños y niñas a esa edad en la mayoría de casos están atados a sus familias. Cuando se trata de la educación universitaria, se debe promover en cambio la movilidad de los estudiantes. Más aún, los logros educacionales y las metas, deben unificarse y estandarizarse a lo largo del país, buscando aumentar la

⁵³ En Brasil, estas áreas de desarrollo han sido formalmente definidas como espacios territoriales delimitados para objetivos de planeación de acuerdo a dinámicas socio-económicas y ambientales.

calidad de los colegios y la educación en las áreas pobres hasta el mismo nivel que aquellas de las áreas más ricas. De hecho, este podría ser el objetivo más importante de política regional, pues un área con logros educacionales pobres sufrirá por la falta de capital humano por muchos años.

4.3 Impacto regional de las políticas actuales para la distribución de la riqueza

Colombia tiene actualmente en práctica una serie de iniciativas de política para la redistribución de la riqueza. Tales iniciativas incluyen: un sistema de impuestos redistributivo y una división de la población urbana en estratos socio-económicos, en el cual los estratos más bajos reciben servicio y salud subsidiada. Esta política de distribución, sin embargo, funciona mejor en algunas regiones que en otras. Algunos de los objetivos de una política regional podrían, de hecho, lograrse simplemente haciendo que estas iniciativas de política distributiva funcionen en todas las regiones del país. Sin embargo, las políticas distributivas y regionales son esencialmente diferentes y se deben mantener por separado. Sin embargo, debido a que estas podrían tener un gran impacto regional, presentaremos en este trabajo los principales aspectos de la política distributiva colombiana y discutiremos su impacto regional.

El sistema de estratificación divide a la población del país en las áreas urbanas en los siguientes seis estratos:

1. Estrato bajo-bajo
2. Estrato bajo
3. Estrato medio-bajo
4. Estrato medio
5. Estrato medio-alto
6. Estrato alto

La división en estratos está basada en el estándar de la residencia del habitante. En particular, se toma en cuenta para determinar el estrato: el tamaño, el material de la

construcción y los acabados, así como el nivel geo-económico del vecindario. El objetivo del sistema es hacer un retrato de la riqueza de los habitantes y, por lo tanto, su habilidad para pagar.

Los servicios públicos de los estratos bajos, tales como gas, electricidad, agua y teléfono, son subsidiados por los estratos altos. Los estratos 1, 2 y 3 reciben un descuento del 50%, 40% y 15% respectivamente en sus cuentas, el cual se financia cobrando a los estratos altos más por los servicios que consumen.

A través del programa SISBÉN⁵⁴, los estratos bajos también reciben descuentos en la atención médica. El estrato 1 no paga la atención médica, mientras que los estratos 2 y 3 pagan 10% y 20% del costo, respectivamente. Las personas de estratos más altos, que deberán tener cobertura de seguros, pagan el costo completo. El objetivo del sistema es suministrar la atención médica básica a los más pobres y vulnerables de la población.

Muchos otros costos, tales como, por ejemplo, la pensión y matrícula en los colegios públicos y universidades, son también subsidiados a través del sistema de estratos por el cual los estratos más bajos, pagan considerablemente menos que los estratos altos.

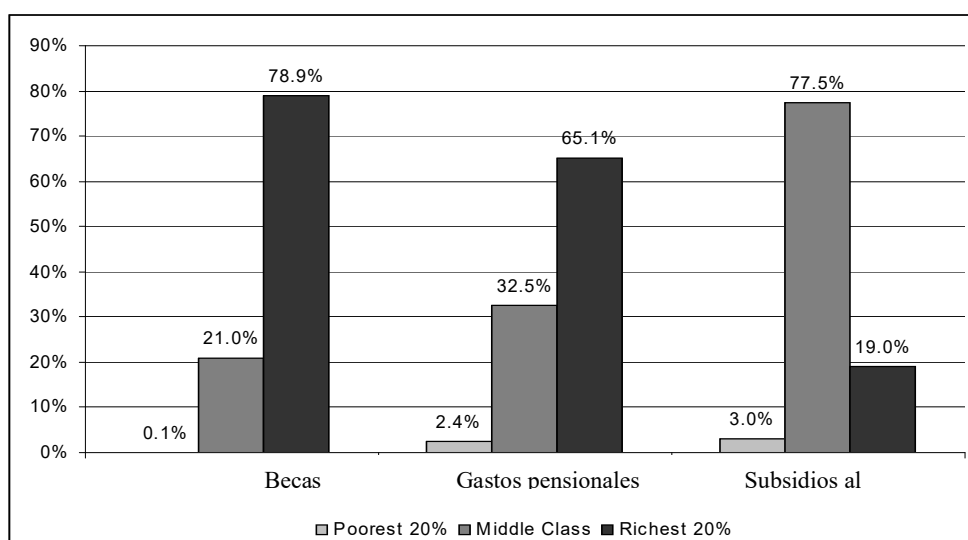
El diseño del sistema de estratificación es, en efecto, tanto sofisticado como ingenioso. Un problema, sin embargo, es que el sistema está subfinanciado, particularmente en las partes más pobres del país. En muchos casos también se ha abusado del sistema cuando, por ejemplo, se obtiene, una tarjeta de identidad SISBÉN a través de sobornos. En muchas ciudades y pueblos, el gobierno local ha dejado de emitir tarjetas de identidad SISBÉN de estrato bajo debido a que el sistema alcanzó los límites financieros o, simplemente, porque estas tarjetas se les han entregado a los políticos corruptos o sus cómplices. Esto efectivamente deja a una parte significativa de la población pobre sin acceso a la atención médica.

⁵⁴ SISBÉN significa Sistema de Selección de Beneficiarios.

Si este programa fuera financiado adecuadamente y funcionara bien, tendría ciertamente un impacto regional significativo; principalmente en donde, por ejemplo, los servicios sociales y el cuidado de la salud en las áreas más pobres fueran subsidiados a un nivel global por los habitantes de las áreas más ricas. Se requiere mayor investigación para determinar el impacto regional exacto de este programa, así como un conocimiento profundo acerca de qué acciones son necesarias para que funcione como se planeó desde un comienzo.

Existe la necesidad de investigar acerca de la redistribución neta de la riqueza entre los diferentes grupos socio-económicos, así como acerca del impacto regional de la redistribución. Cardoso (2000), por ejemplo, presenta un estudio al respecto sobre Brasil. La Tabla 4.1 ilustra algunas realidades perversas en Brasil en donde el 65.1% de los gastos en pensiones del gobierno van al 20% más rico de la población. Los resultados de este estudio de hecho sugieren que en Brasil hay una redistribución neta de riqueza hacia el 20% más rico de la población por parte del resto de la población; particularmente porque muchos de los ricos no pagan los impuestos que deberían pagar, ya sea por evasión o por las exenciones. La situación podría ser similar en Colombia y ello puede tener un significativo impacto regional.

Tabla 4.1: Distribución de los gastos sociales del gobierno de Brasil, 1999.



Fuente: Cardoso (2000).

Aun si las políticas distributivas tienen un impacto regional considerable, ellas no son por si mismas, políticas regionales. El objetivo de una política distributiva es “redistribuir” riqueza entre los ciudadanos. Esto podría ser también el resultado de una política regional, pero no es el objetivo de tal política. El objetivo principal de una política regional es, como se discutió anteriormente, promover el crecimiento de las regiones rezagadas. Aun, si las políticas regionales y distributivas fueran alineadas en el sentido de que los efectos de una sobre la otra tienen que ser identificados y alineados, ellas son esencialmente diferentes y deben mantenerse por separado.

4.4 El asunto de la corrupción

Como es el caso para la mayoría de las políticas económicas, la corrupción podría afectar seriamente la efectividad de una iniciativa de política regional, aun si ésta está brillantemente diseñada.⁵⁵ El costo más alto de la corrupción no es el robo directo de las arcas públicas por parte de políticos corruptos, sino más bien las llamadas actividades no productivas directas y en busca de ganancias en las que se involucran tales políticos.⁵⁶ Estos son proyectos que tienen poca utilidad para la sociedad pero que de todos modos se implementan simplemente porque ofrecen una excelente oportunidad para robar grandes suma de dineros públicos. Tales actividades podrían incluir, por ejemplo, proyectos de construcción o adquisiciones innecesarias. Esto implica que el costo de la corrupción para la sociedad es de una magnitud más alta que los fondos robados por los funcionarios corruptos.

Los niveles de corrupción tienen, además, un distribución regional, donde algunos gobiernos (departamentales así como municipales) regionales son más corruptos que otros. En general, las regiones más pobres suelen ser peor gobernadas que las más ricas.

⁵⁵ Véase Bardhan (1997) para una discusión acerca de la corrupción.

⁵⁶ Véase, por ejemplo, Bhagwati (1982).

La corrupción puede ser una explicación de esto.⁵⁷ Sin embargo, es posible que las regiones pobres también carezcan de los recursos necesarios tanto en términos financieros como humanos. Por el contrario existe el riesgo que los fondos para desarrollo regional sean dilapidados en las regiones que más los necesitan. Por todas estas razones, es crucial estudiar la dimensión regional de la economía en Colombia.

5. CONCLUSIONES

Este estudio es la segunda parte de un proyecto que pretende desarrollar recomendaciones para un marco de trabajo de una política regional para Colombia. La primera parte de este proyecto fue presentado en Pérez y Rowland (2004), que estudió y evaluó cuatro casos de iniciativas de política regional, la Unión Europea, España, Italia y Brasil.

Se analizaron las disparidades regionales en Colombia. Hemos demostrado que son significativas y persistentes a lo largo del tiempo. El PIB per capita del Chocó, el más pobre de los departamentos de Colombia, es apenas el 32.6% del PIB de Cundinamarca, incluyendo a Bogotá. Además, esta cifra no ha cambiado significativamente en el curso de las últimas dos décadas. Este es un llamado para la implementación de una iniciativa de política regional para promover el desarrollo de las regiones más pobres del país.

En este trabajo estamos proponiendo un marco de trabajo de una política regional para Colombia basada en una política regional que actualmente se está implementando en Brasil. Esa política divide al país en un número de áreas de desarrollo (nueve en el caso de Brasil) con condiciones geográficas y socioeconómicas similares. El objetivo principal del programa es el de promover el crecimiento de estas áreas individuales explotando sus ventajas comparativas y competitivas. Otro objetivo clave de la política regional colombiana sería promover la educación en las áreas más pobres las cuales, tanto cuantitativamente como cualitativamente, están rezagadas respecto de las regiones más ricas.

⁵⁷ La causalidad podría tener el sentido inverso, es decir, los altos niveles de corrupción en las regiones pobres puede ser causados por el mal gobierno.

Además, Colombia tiene en práctica una iniciativa de política distribucional. Sin embargo, los impactos regionales de esta política no son conocidos y se necesita más investigación en este campo. En un nivel global, este programa debe inducir una transferencia neta de fondos de las regiones más ricas a las más pobres. El objetivo de la política regional es, sin embargo, esencialmente diferente del de una política distribucional y las dos deben, por lo tanto, mantenerse por separado.

REFERENCIAS

ACCONCIA, Antonio; DEL MONTE, Alfredo, "Regional Development and Public Spending: The Case of Italy", *Documentos de trabajo*, núm. 3, Gruppo de Ricerca in Economia Industriale, Universita degli Studi di Napoli "Federico II", Napoli, 1999.

ARMSTRONG, Harvey; TAYLOR, Jim, *Regional Economics and Policy*, Blackwell, Oxford, 2000.

ASHCROFT, Brian; TAYLOR, Jim, "The Movement of Manufacturing Industry and the Effect of Regional Policy", *Oxford Economic Paper*, vol. 29, núm. 1, marzo de 1977, pp. 84-101.

BACHTLER, John; YUILL, Douglas, "Policies and Strategies for Regional Development: A Shift in Paradigm?", *Regional and Industrial Policy Research Paper* núm. 46, University of Strathclyde, Glasgow, 2001.

BÁEZ, Javier; DUNCAN, Gustavo, "Características y problemas en la educación básica y media en la Costa Caribe", en Haroldo Calvo y Adolfo Meisel, editores, *El rezago de la Costa Caribe colombiana*, Banco de la República, Bogotá, 1999, pp. 183-260.

BARDHAN, Pranab, "Corruption and Development: A Review of Issues", *Journal of Economic Literature*, vol. 35, núm. 3, septiembre de 1997, pp. 1320-1346.

BARRO, Robert J.; SALA-I-MARTIN, Xavier, "Convergence Across States and Regions", *Brookings Papers on Economic Activity*, núm. 1, 1991, pp. 107-182.

BARRO, Robert J.; SALA-I-MARTIN, Xavier, "Convergence", *Journal of Political Economy*, vol. 100, núm. 21, abril de 1992, pp. 223-251.

BARRO, Robert J.; SALA-I-MARTIN, Xavier, *Economic Growth*, MacGraw-Hill, New York, 1995.

BAUMONT, Catherine; ERTUR, Cem; LE GALLO, Julie, "A Special Econometric Analysis of Geographic Spillovers and Growth for European Regions, 1980-1995", *Documentos de trabajo*, núm. 2001-04, Laboratoire d'Analyse et des Technique Economiques (LATEC), Université de Bourgogne, 2001.

BEHRMAN, Jere R.; BIRDSALL, Nancy, "The Quality of Schooling: Quantity Alone is Misleading", *American Economic Review*, vol. 73, núm. 5, Diciembre de 1983, pp. 928-947.

BERENTSEN, William H., "Austrian Regional Development Policy: The Impact of Policy on the Achievement of Planning Goals", *Economic Geography*, vol. 54, núm. 2, abril de 1978, pp. 115-134.

BHAGWATI, Jagdish N., "Directly Unproductive, Profit-seeking (DUP) Activities", *Journal of Political Economy*, vol. 90, núm. 5, octubre de 1982, pp. 988-1002.

BOLDRIN, Michele; CANOVA, Fabio, "Inequality and Convergence: Reconsidering Regional Policies", *Economic Policy*, núm. 32, abril de 2001, pp. 207-253.

CARDOSO, Eliana, "Brazil's Currency Crisis: The Shift from an Exchange Rate Anchor to a Flexible Regime", en Carol Wise y Riordan Roett, editores., *Exchange Rate Policy in Latin America*, Brookings Institution Press, Washington D. C., 2000.

DINIZ, Clelio; RAVAZI, Mohamd, "Emergence of New Industrial Districts in Brasil: Sao Jose dos Campos y Campinas Cases", *Documentos de trabalho*, CEDEPLAR, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1993.

FAINI, Riccardo; SCHIANTARELLI, Fabio, "Incentives and Investment Decisions: The Effectiveness of Regional Policy", *Oxford Economic Papers*, vol. 39, núm. 3, septiembre de 1987, pp. 516-533.

DE LA FUENTE, Ángel, "Un poco de aritmética territorial: Anatomía de una balanza fiscal para las regiones españolas", *Documento preliminar*, Estudios sobre la economía española, FEDEA, 2001.

FUNK, B.; PIZZATI, L., Editores, *European Integration, Regional Policy, and Growth*, The World Bank, Washington D. C., 2003.

GARCÍA-MILÁ, Teresa; McGUIRE, Therese J., "Evaluación del régimen de financiación de las comunidades autónomas a través de un análisis del gasto y la renta", *Revista de Economía Aplicada*, vol. 1, núm. 3, 1993, pp. 5-26.

GARCÍA-MILÁ, Teresa; McGUIRE, Therese J., "Do Interregional Transfers Improve the Economic Performance of Poor Regions? The Case of Spain", *International Tax and Public Finance*, vol. 8, núm. 3, mayo de 2001, pp. 281-295.

GOMES, Gustavo Maia, "Regional Development Strategies in Brasil", International Conference on Regional Development and Foreign Direct Investment, Organisation for

Economic Co-operation and Development (OECD), Fortaleza, 12-13 de diciembre de 2002.

HART, R. A.; MACKAY, D.I., “Wage Inflation, Regional Policy and the Regional Earnings Structure”, *Economica*, vol. 44, núm. 175, agosto de 1977, páginas 267-281.

HELG, Rodolfo; PERI, Giovanni Peri; VIESTI, Gianfranco, “Abruzzo and Sicily: Catching up and Lagging Behind”, *EIB Papers*, vol. 5, núm. 1, 2000, pp. 61-86.

LAMO, Ana, “On Convergence Empirics: Some Evidence for Spanish Regions”, *Investigaciones Económicas*, vol. 24, núm 3, septiembre de 2000, pp. 681-707.

LEGRAND, Catherine, “Colonización y violencia en Colombia: Perspectivas y debate”, en Catherine Legrand et al., *El agro y la cuestión social*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1994.

MARKUSEN, Ann, “The Interaction Between Regional and Industrial Policies: Evidence from Four Countries (Korea, Brazil, Japan, and the United States)”, *Regional Science Review*, vol. 19, núm. 1-2, 1996, pp. 49-77.

MOORE, Barry; RHODES, John, “Regional Economic Policy and the Movement of Manufacturing Firms to Development Areas”, *Economica*, vol. 43, núm. 169, febrero de 1976, pp. 17-31.

NERI, Frank, “Schooling Quality and Economic Growth”, *Economics Working Paper*, núm. WP01-06, Department of Economics, University of Wollongong, 2001.

PACI, Raffaele; PIGLIARU, Francesco, “Growth and Sectoral Dynamics in the Italian Regions”, *Documentos de trabajo*, núm. 98/3, Centro Ricerche Economiche CRENOS, Cagliari, 1998.

PACI, Raffaele; SABA Andrea, “The Empirics of Regional Economic Growth in Italy, 1951-1993”, Working Paper No. 97/1, Centro Ricerche Economiche CRENOS, Cagliari, 1997.

PÉREZ, G. Javier; ROWLAND, Peter, “Regional Economic Policies: Four Country Cases”, *Borradores de Economía*, núm. 301, Banco de la República, Bogotá, 2004.

QUERUBÍN, Pablo, “Crecimiento departamental y violencia criminal en Colombia”, *Documento CEDE*, núm. 2003-12, Universidad de los Andes, Bogotá, 2003.

SAFFORD, Frank; PALACIOS, Marco, *Colombia Fragmented Land, Divided Society*, Oxford University Press, New York, 2002.

SHANKAR, Raja; SHAH, Anwar, “Bridging the Economic Divide Within Nations: A Scorecard on the Performance of Regional Development Policies in Reducing Regional Income Disparities”, *Documentos de trabajo*, núm. 2717, The World Bank, Washington D.C., 2001.

SIANESI, Barbar; VAN REENEN, John, “The Returns to Education: A Review of the Empirical Macroeconomic Literature”, *Documentos de trabajo*, núm. W02/05, Institute for Fiscal Studies, London, 2002.

TYLER, Peter, “The Impact of Regional Policy on a Prosperous Region: The Experience of West Midlands”, *Oxford Economic Papers*, vol. 32, núm 1, marzo de 1980, pp. 151-162.

TREYZ, George; FRIEDLAENDER, Ann F.; STEVENS, Benjamin H., “The Employment Sector of a Regional Policy Simulation Model”, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 62, núm. 1, febrero de 1980, pp. 63-73.

ÍNDICE "DOCUMENTOS DE TRABAJO SOBRE ECONOMIA REGIONAL"

<u>No.</u>	<u>Autor</u>	<u>Título</u>	<u>Fecha</u>
01	Joaquín Viloría de la Hoz	Café Caribe: la economía cafetera en la Sierra Nevada de Santa Marta	Noviembre, 1997
02	María M. Aguilera Díaz	Los cultivos de camarones en la costa Caribe colombiana	Abril, 1998
03	Jaime Bonet Morón	Las exportaciones de algodón del Caribe colombiano	Mayo, 1998
04	Joaquín Viloría de la Hoz	La economía del carbón en el Caribe colombiano	Mayo, 1998
05	Jaime Bonet Morón	El ganado costeño en la feria de Medellín, 1950 – 1997	Octubre, 1998
06	María M. Aguilera Díaz Joaquín Viloría de la Hoz	Radiografía socio-económica del Caribe Colombiano	Octubre, 1998
07	Adolfo Meisel Roca	¿Por qué perdió la Costa Caribe el siglo XX?	Enero, 1999
08	Jaime Bonet Morón Adolfo Meisel Roca	La convergencia regional en Colombia: una visión de largo plazo, 1926 - 1995	Febrero, 1999
09	Luis Armando Galvis A. María M. Aguilera Díaz	Determinantes de la demanda por turismo hacia Cartagena, 1987-1998	Marzo, 1999
10	Jaime Bonet Morón	El crecimiento regional en Colombia, 1980-1996: Una aproximación con el método <i>Shift-Share</i>	Junio, 1999
11	Luis Armando Galvis A.	El empleo industrial urbano en Colombia, 1974-1996	Agosto, 1999
12	Jaime Bonet Morón	La agricultura del Caribe Colombiano, 1990-1998	Diciembre, 1999
13	Luis Armando Galvis A.	La demanda de carnes en Colombia: un análisis econométrico	Enero, 2000
14	Jaime Bonet Morón	Las exportaciones colombianas de banano, 1950 – 1998	Abril, 2000
15	Jaime Bonet Morón	La matriz insumo-producto del Caribe colombiano	Mayo, 2000
16	Joaquín Viloría de la Hoz	De Colpuertos a las sociedades portuarias: los puertos del Caribe colombiano	Octubre, 2000
17	María M. Aguilera Díaz Jorge Luis Alvis Arrieta	Perfil socioeconómico de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta (1990-2000)	Noviembre, 2000
18	Luis Armando Galvis A. Adolfo Meisel Roca	El crecimiento económico de las ciudades colombianas y sus determinantes, 1973-1998	Noviembre, 2000
19	Luis Armando Galvis A.	¿Qué determina la productividad agrícola departamental en Colombia?	Marzo, 2001
20	Joaquín Viloría de la Hoz	Descentralización en el Caribe colombiano: Las finanzas departamentales en los noventas	Abril, 2001
21	María M. Aguilera Díaz	Comercio de Colombia con el Caribe insular, 1990-1999.	Mayo, 2001
22	Luis Armando Galvis A.	La topografía económica de Colombia	Octubre, 2001
23	Juan David Barón R.	Las regiones económicas de Colombia: Un análisis de <i>clusters</i>	Enero, 2002

24	María M. Aguilera Díaz	Magangué: Puerto fluvial bolivarense	Enero, 2002
25	Igor Esteban Zuccardi H.	Los ciclos económicos regionales en Colombia, 1986-2000	Enero, 2002
26	Joaquín Vilorda de la Hoz	Cereté: Municipio agrícola del Sinú	Febrero, 2002
27	Luis Armando Galvis A.	Integración regional de los mercados regionales en Colombia, 1984-2000	Febrero, 2002
28	Joaquín Viloria de la Hoz	Riqueza y despilfarro: La paradoja de las regalías en Barrancas y Tolú	Junio, 2002
29	Luis Armando Galvis A.	Determinantes de la migración interdepartamental en Colombia, 1988-1993	Junio, 2002
30	María M. Aguilera Díaz	Palma africana en la Costa Caribe: Un semillero de empresas solidarias	Julio, 2002
31	Juan David Barón R.	La inflación en las ciudades de Colombia: Una evaluación de la paridad del poder adquisitivo	Julio, 2002
32	Igor Esteban Zuccardi H.	Efectos regionales de la política monetaria	Julio, 2002
33	Joaquín Viloria de la Hoz	Educación primaria en Cartagena: análisis de cobertura, costos y eficiencia	Octubre, 2002
34	Juan David Barón R.	Perfil socioeconómico de Tubará: Población dormitorio y destino turístico del Atlántico	Octubre, 2002
35	María M. Aguilera Díaz	Salinas de Manaure: La tradición wayuú y la modernización	Mayo, 2003
36	Juan David Barón R. Adolfo Meisel Roca	La descentralización y las disparidades económicas regionales en Colombia en la década de 1990	Julio, 2003
37	Adolfo Meisel Roca	La continentalización de la Isla de San Andrés, Colombia: Panyas, raizales y turismo, 1953 - 2003	Agosto, 2003
38	Juan David Barón R.	¿Qué sucedió con las disparidades económicas regionales en Colombia entre 1980 y el 2000?	Septiembre, 2003
39	Gerson Javier Pérez V.	La tasa de cambio real regional y departamental en Colombia, 1980-2002	Septiembre, 2003
40	Joaquín Viloria de la Hoz	Ganadería bovina en las Llanuras del Caribe colombiano	Octubre, 2003
41	Jorge García García	¿Por qué la descentralización fiscal? Mecanismos para hacerla efectiva	Enero, 2004
42	María M. Aguilera Díaz	Aguachica: Centro Agroindustrial del Cesar	Enero, 2004
43	Joaquín Viloria de la Hoz	La economía ganadera en el departamento de Córdoba	Marzo, 2004
44	Jorge García García	El cultivo de algodón en Colombia entre 1953 y 1978: una evaluación de las políticas gubernamentales	Abril, 2004
45	Adolfo Meisel R. Margarita Vega A.	La estatura de los colombianos: un ensayo de antropometría histórica, 1910-2002	Mayo, 2004
46	Gerson Javier Pérez V.	Los ciclos ganaderos en Colombia, 1950-2001	Junio, 2004
47	Gerson Javier Pérez V.	Políticas económicas regionales: cuatro estudios de caso	Agosto, 2004
48	María M. Aguilera Díaz	La Mojana: riqueza natural y potencial económico	Octubre, 2004
49	Jaime Bonet	Descentralización fiscal y disparidades en el ingreso regional: la experiencia colombiana	Noviembre, 2004
50	Adolfo Meisel Roca	La economía de Ciénaga después del banano	Noviembre, 2004
51	Joaquín Viloria de la Hoz	La economía del departamento de Córdoba: ganadería y minería como sectores clave.	Noviembre, 2004

52 Juan David Barón
Gerson Javier Pérez V.
Peter Rowland

Consideraciones para una política económica regional en Colombia.

Noviembre, 2004