



Documentos de trabajo sobre
ECONOMÍA REGIONAL

**Políticas económicas regionales:
cuatro estudios de caso**

Por: Gerson Javier Pérez V.
Peter Rowland

No. 47

Julio, 2004



BANCO DE LA REPÚBLICA

CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS REGIONALES (CIER) - 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.

Políticas económicas regionales: cuatro estudios de caso *

**GERSON JAVIER PÉREZ V.¹
PETER ROWLAND²**

Cartagena de Indias, julio de 2004

* Las opiniones aquí expresadas son las de sus autores y no necesariamente corresponden a las del Banco de la República, ni a las de su Junta Directiva. Queremos manifestar nuestro agradecimiento a Adolfo Meisel por sus valiosos comentarios y sugerencias.

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

² Investigador de la Subgerencia de Estudios Económicos del Banco de la República, Bogotá.

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 documento presenta el estudio de cuatro casos con políticas regionales bien desarrolladas, que incluyen a la Unión Europea, España, Italia y Brasil. Estos fueron seleccionados debido a su relevancia para el análisis de problemas regionales en Colombia. En todos ellos, las políticas regionales han tenido resultados relativamente limitados, pues las disparidades regionales no han disminuido en forma significativa. No obstante, podría afirmarse que dichas disparidades hubieran sido mayores en ausencia de tales iniciativas de política. Por lo tanto, los resultados ponen en evidencia las dificultades de desarrollar políticas regionales exitosas.

Palabras Clave: Economía regional, políticas de desarrollo regional, convergencia, localización.

Clasificación JEL: R11, R30, R58

Contenido

1	Introducción	3
2	Política económica regional: definiciones e instrumentos	4
3.	La Unión Europea	10
3.1	Revisión de la literatura relevante	10
3.2	Política regional en la Unión Europea	12
4	España	21
4.1	Revisión de la literatura relevante	21
4.2	Características generales de la política regional española	23
4.3	Efectividad de la política regional en España	25
5	Italia	31
5.1	Repaso de la literatura relevante	31
5.2	Desarrollo regional en Italia y el problema del Mezzogiorno	33
5.3	Los Casos de Abruzzo y Sicilia	37
6	Brasil	38
6.1	Antecedentes de la política regional brasileña	39
6.2	Desigualdades y evaluación de la política	43
7	Conclusiones	50
	Bibliografía	52

1 Introducción

Las políticas regionales existen debido a la persistencia de las disparidades regionales en un conjunto de variables que tienen efectos importantes sobre el bienestar económico de los habitantes de un país. No obstante, la existencia de dichas disparidades en el bienestar no es, por sí misma, una condición suficiente para justificar que una nación desarrolle políticas regionales. De hecho, las políticas regionales deben verse como un componente importante de la política económica general que persigue objetivos nacionales. Debe mencionarse, sin embargo, que las disparidades regionales pueden causar problemas graves, debido a que pueden impedir que se alcancen objetivos de política económica nacional como la generación de oportunidades de empleo adecuadas o la distribución más igualitaria del ingreso; además tales disparidades pueden traer graves consecuencias sociales y políticas.

Colombia no tiene actualmente una política económica regional orientada directamente a la reducción de disparidades entre regiones. Aunque las disparidades regionales en el país son moderadas para los estándares latinoamericanos, sí son significativas y persistentes, lo cual podría ser un argumento para desarrollar una política de este tipo.

El estudio que se presenta en este documento hace parte de un proyecto encaminado a desarrollar un conjunto de recomendaciones que pudieran definir los fundamentos de una futura política regional en Colombia. La primera fase de dicho proyecto fue el estudio de iniciativas de política regional en otros países y la evaluación de su efectividad.

El documento presenta el estudio de cuatro casos que consideramos tienen una relevancia particular 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 se han estudiado y documentado ampliamente. Es más, el ensanche de la Unión que tiene lugar este año, ha llevado a la reforma profunda de algunas políticas vigentes y ha introducido debates interesantes y abundantes investigaciones en el área. Tanto España como Italia son países con largas historias de actividad en políticas regionales; ambas naciones

han adelantado un gran conjunto de iniciativas, con resultados mixtos. Por último, Brasil es el único país latinoamericano que tiene una política regional bien definida; también se trata de un país de ingresos medios y tiene, por lo tanto, muchas similitudes con Colombia.

El documento está organizado así: la sección 2 presenta los principales instrumentos utilizados para desarrollar políticas regionales y discute sus efectos. Los estudios de caso de la Unión Europea, España, Italia y Brasil se presentan respectivamente en las secciones 3 a 6, y las conclusiones aparecen en la sección 7.

2 Política económica regional: definiciones e instrumentos

En esta sección se presentan algunos de los instrumentos de política regional que están a disposición de quienes diseñan la política económica¹. Dichos instrumentos pueden clasificarse en *macro-políticas* y *micro-políticas*. Desde un punto de vista regional, los instrumentos de política están diseñados para modificar la asignación de recursos productivos o para cambiar los niveles de ingresos y gastos en determinadas zonas. En este sentido, los instrumentos macro están orientados a cambiar los niveles agregados de ingresos y gastos de una región, mientras que los instrumentos micro de política regional se concentran en el diseño de incentivos para reasignar capital y trabajo entre regiones e industrias.

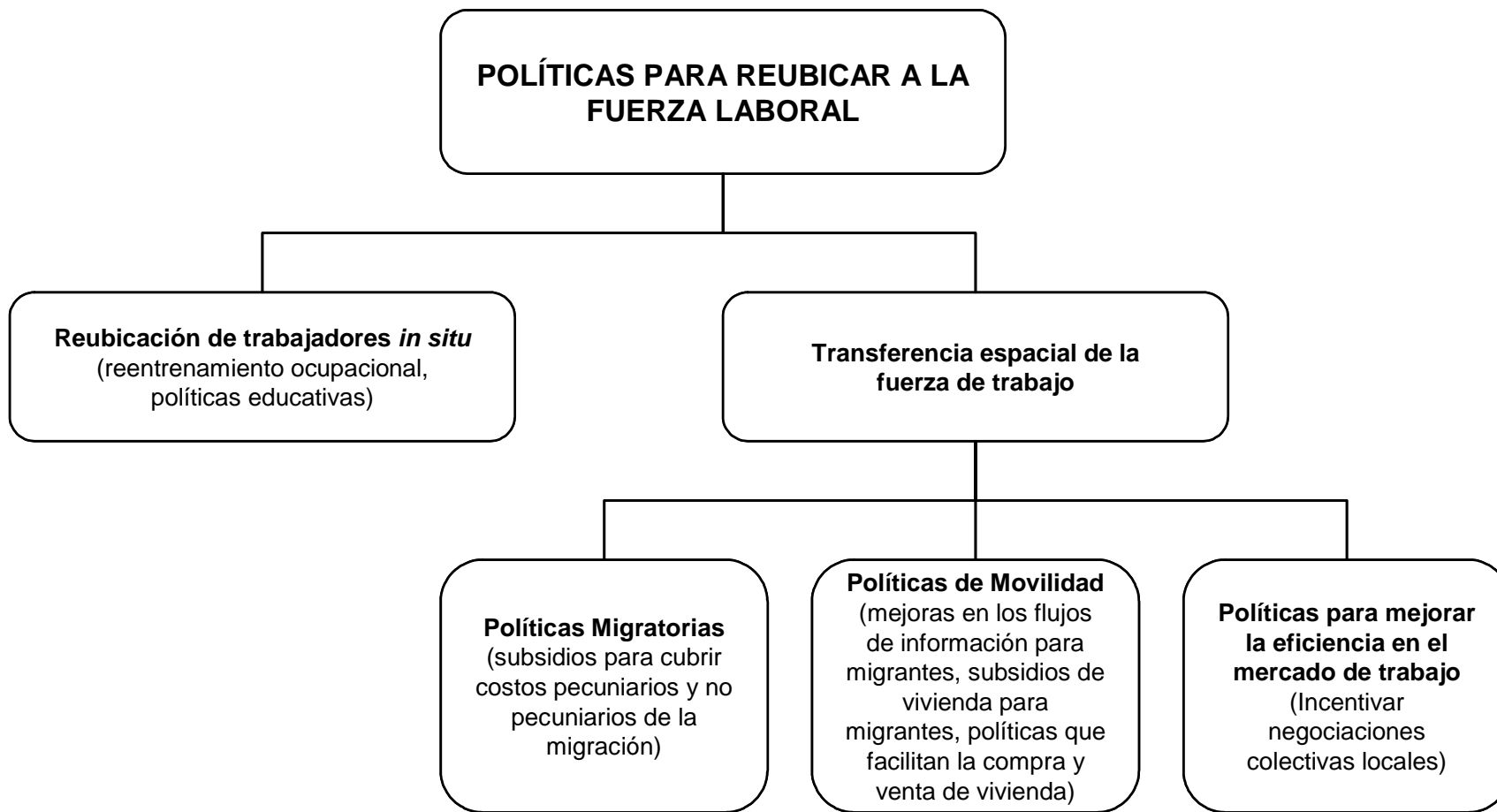
En la práctica, las políticas macro se diseñan para tener distintos efectos en diferentes regiones. El resultado de dichos efectos depende de los objetivos que busca la política macro. Esto es, incorporan una dimensión regional en la administración macroeconómica de una economía nacional, para inducir cambios en la producción y el empleo en regiones específicas. Por ejemplo, la devaluación de la tasa de cambio o la expansión de la economía por medio de políticas fiscales o monetarias pueden tener efectos diferentes sobre la producción y el empleo en regio-

¹ Esta sección se basa en la discusión que aparece en Barón, Pérez y Rowland (2004).

nes distintas; las economías regionales, además, tienden a responder de manera distinta a los choques que afectan a todo el país.

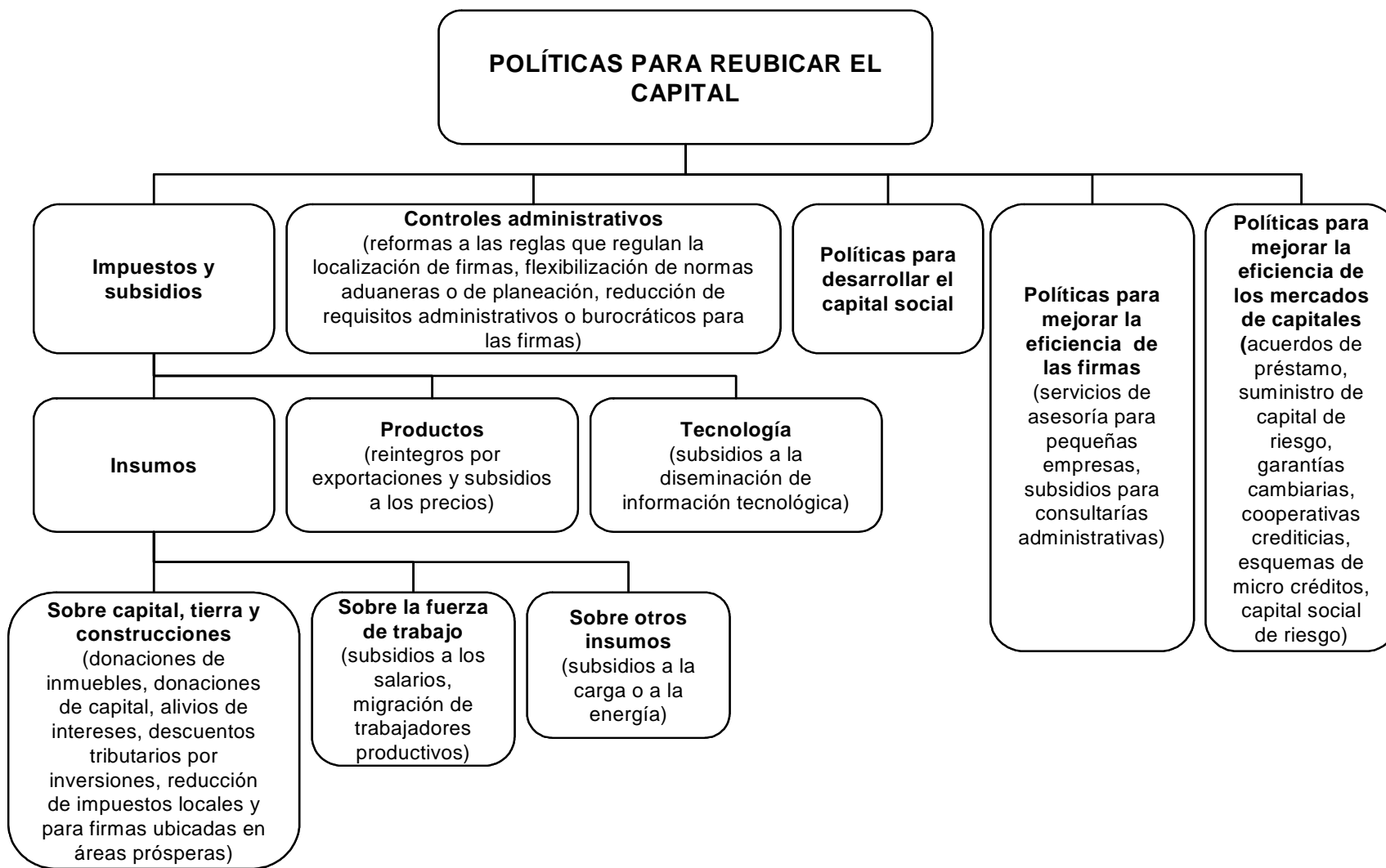
El principal objetivo de las políticas micro es inducir la localización de capital y trabajo en zonas que normalmente no serían las seleccionadas. Hay varias formas en las que se pueden utilizar instrumentos de política micro para inducir dichos traslados de capital y trabajo, según se aprecia en las figuras 2.1 y 2.2.

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 inducir movimientos del trabajo abarcan todo tipo de instrumentos orientados a inducir el traslado de trabajadores hacia aquellas actividades económicas donde su producto marginal es máximo². Como se puede ver en la Figura 2.1, hay dos formas principales para reubicar trabajadores. En primer lugar, existen políticas de movilidad laboral *in situ*. Este tipo de medidas se orienta a incrementar la actividad laboral e industrial ya existentes en las regiones. Los entrenamientos y reentrenamientos de trabajadores y las políticas educativas son ejemplos de políticas de movilidad laboral *in situ*. En segundo lugar, hay políticas de *transferecia*, las cuales buscan inducir cambios relativos, entre regiones, en la oferta de trabajo.

Es importante tomar en cuenta que la fuerza de trabajo no responde rápidamente ante diferencias regionales en los niveles de salarios o en las tasas de desempleo. De hecho, la movilidad laboral (tanto entre regiones como entre ocupaciones) dista mucho de ser perfecta. En muchos casos las políticas regionales han enfatizado las medidas orientadas a atraer capitales hacia zonas más atrasadas, y no tanto las medidas diseñadas para aumentar la movilidad laboral entre las regiones. Ello se debe a que remover obstáculos para la emigración es mucho más difícil que dirigir flujos de capital hacia regiones específicas. Mas aún, existe el temor de que favorecer la emigración puede empeorar la situación económica de regiones atrasadas pues los primeros emigrantes tienden a ser las personas mejor calificadas.

Existen tres tipos de obstáculos a la movilidad laboral entre regiones: en primer lugar, con frecuencia las diferencias salariales entre regiones (o entre ocupaciones o industrias) no corresponden a diferencias en la productividad marginal del trabajo; en segundo lugar, aún cuando existen tales diferencias los trabajadores pueden no percibirlos completamente; en tercer lugar, aún cuando existen dichas diferencias y los trabajadores pueden apreciarlas, existen costos asociados a la emigración. Las políticas regionales pueden orientarse a la remoción del primero, del segundo o de los tres tipos de obstáculos.

² Existen ejemplos de políticas regionales para trasladar la fuerza de trabajo hacia zonas donde su productividad marginal no es óptima. Generalmente responden a la presión política de grupos de poder. Este uso inapropiado de las políticas regionales es un riesgo significativo.

Como se observa en la Figura 2.2, las políticas para reorientar el capital hacia regiones en desventaja tienen cinco modalidades. Primero, existen mecanismos fiscales como impuestos y subsidios para incentivar o desincentivar los flujos de capital que van hacia una región específica. Segundo, existen controles administrativos, como regulaciones para la localización de firmas, la eliminación parcial o total de normas aduaneras o de planeación, o la reducción de requisitos burocráticos o administrativos para las empresas. Tercero, hay políticas para el desarrollo de capital social que, en general, asumen la forma de iniciativas de desarrollo comunitario. En cuarto lugar están las políticas para aumentar la eficiencia de las firmas; estas son medidas para ayudar a que las empresas localizadas en las regiones más pobres mejoren sus procesos productivos y administrativos, por medio de servicios de consultoría y asesoría. Por último, están las políticas diseñadas para mejorar la eficiencia de los mercados de capitales, respaldadas por la idea de ofrecer más fácil acceso a recursos financieros para las regiones atrasadas.

De todos los instrumentos nombrados, hay tres que han tenido particular importancia en las políticas regionales: los subsidios al trabajo y al capital, los controles administrativos y las iniciativas de desarrollo comunitario. El más utilizado, sin embargo, ha sido la concesión de subsidios al capital. Los subsidios al capital pueden otorgarse (en el caso de zonas retrasadas) por insumos, por producto, o por investigación tecnológica y divulgación. A su vez, los subsidios por insumos son de tres clases: (i) sobre el capital, la tierra o los inmuebles, tales como aportes de capital, de inmuebles o alivios en impuestos locales o arrendamientos; (ii) sobre el empleo, tales como subsidios salariales y apoyos a la migración de trabajadores especializados; (iii) sobre otros insumos, como subsidios a los costos de transporte o a los de energía. La idea de todos ellos es mejorar la competitividad de las firmas de zonas subdesarrolladas donde hay alto desempleo. Otro tipo de subsidio sobre un insumo consiste en facilitar el acceso a la tecnología, como investigación y desarrollo de nuevos productos o facilitar la diseminación de información tecnológica. Alternativamente, también pueden subsidiarse los productos, lo cual permite a las firmas venderlos a precios más bajos.

3. La Unión Europea

La Unión Europea tiene una política regional sofisticada y bien desarrollada³. Se trata, además, de uno de los casos más extensamente documentados e investigados. Por otra parte, la ampliación de la Unión en el presente año indujo la reforma profunda de algunas prácticas vigentes. En la sección 3.1 se repasa la literatura relevante; la sección 3.2 estudia el esquema de política regional que se ha establecido, haciendo énfasis en los problemas generados por el ensanche de la Unión.

3.1 Revisión de la literatura relevante

Hay una extensa literatura que trata sobre la Unión Europea, sus disparidades regionales, sus políticas regionales y sobre las consecuencias regionales de su ampliación.

Por ejemplo, Armstrong y Taylor (2000) analizan varios aspectos de la política regional europea. Ellos estudian la dinámica de las economías regionales, los instrumentos de política regional que se han utilizado y presentan estudios de casos tanto en la Unión Europea en su conjunto, como en el Reino Unido. Adicionalmente, desarrollan algunas herramientas para la evaluación de políticas regionales.

Funck y Pizzati (2003) editaron un conjunto de documentos que abarcan un amplio espectro de los temas más recientemente discutidos en relación con el crecimiento regional y la política regional en la Unión Europea. Allí se analizan y debaten aspectos como la convergencia, la geografía económica, la ampliación y el desarrollo económico. También se incluyen estudios de casos específicos en Italia, España, e Irlanda, lo mismo que análisis del impacto de la ayuda regional de la Unión en Eslovenia, Eslovaquia y Latvia, tres de los países que están a punto de

³ La Unión Europea consta actualmente de 15 países: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal, el Reino Unido y Suecia. El 1º de mayo de 2004 la Unión se expandirá al incorporar otros diez países: la República Checa, Chipre, la República Eslovaca, Eslovenia, Estonia, Hungría, Latvia, Lituania, Malta y Polonia.

ingresar a la Unión. Las conclusiones del libro son diversas, pero existe algún grado de consenso entre los autores de los documentos recopilados en el sentido de que la política regional actúa como un sustituto de la movilidad laboral, pero que lo hace con ciertos costos en términos de eficiencia; puede aminorar disparidades regionales pero con mermas del crecimiento nacional, pues lleva a las empresas a realizar inversiones en lugares que ellas no hubieran escogido en otras condiciones. En consecuencia el libro critica la efectividad de la política regional. En cuanto a los subsidios, parece ser que dan mejores resultados en la mejora de la educación y de la infraestructura de transporte, comunicaciones, energía o agua, que cuando se emplean para dar incentivos para la reubicación de actividades productivas.

Bachtler y Yuill (2001) presentan otro estudio muy relevante de las políticas de desarrollo regional en Europa. El principal objetivo de su trabajo era analizar intervenciones descentralizadas basadas en planes integrales de desarrollo regional, resaltando las diferencias entre las políticas regionales tradicionales y otras más recientes. Para ello, estudian una serie de casos en Escocia y los países nórdicos, en donde se ha utilizado la inversión internacional para promover activamente el desarrollo regional.

También han aparecido varios trabajos sobre el tema de la convergencia en la Unión Europea. Un ejemplo es Boldrin y Canova (2001), quienes analizan las políticas regionales europeas y la convergencia regional, utilizando datos de Eurostat, específicamente los ingresos per cápita de 185 regiones europeas de los 15 estados miembros, entre 1980 y 1996; sus resultados indican que, en este período, no hubo ni convergencia absoluta, ni divergencia. Sin embargo, concluyen que la política regional ha actuado como un instrumento redistributivo importante, dada la motivación del tipo de equilibrio político sobre el que se ha fundado la Unión Europea.

En forma similar, Baumont, Ertur y le Gallo (2001) analizan la política regional europea. Su objetivo era demostrar que la dependencia espacial y la heterogeneidad tienen importancia en el estimador beta de la convergencia. Utilizando datos de 138 regiones europeas de 1980 a 1995, los autores especificaron un modelo econométrico que incorporó autocorrelación espa-

cial e inestabilidad estructural⁴. En concordancia con Barro y Sala-i-Martin (1991), encontraron que la convergencia entre las regiones europeas ha sido muy lenta. Adicionalmente, encontraron que, al comparar distintas áreas, los procesos de convergencia difieren⁵. Sus resultados también indican que los efectos *spill-over* parecen ser altamente significativos⁶.

3.2 Política regional en la Unión Europea

En Europa han existido políticas económicas regionales desde los años 30 y se desarrollaron originalmente para apoyar a las áreas que habían sido más afectadas por la Gran Depresión. En los años 50, 60 y 70, las políticas regionales fueron un mecanismo importante de intervención social. Sin embargo, a mediados de los años 70 las políticas regionales cambiaron significativamente en respuesta a la desaceleración del crecimiento económico y a la aparición de una nueva ortodoxia política.

El instrumento principal de la política regional de la Unión Europea de hoy son los Fondos Estructurales. Se trata de recursos financieros transferidos desde las regiones ricas a las pobres⁷; los tres objetivos básicos de los Fondos Estructurales son⁸:

1. Promover el desarrollo y el ajuste estructural de regiones cuyo desarrollo se ha retrasado⁹,
2. Apoyar la reconversión económica y social de áreas que enfrentan dificultades estructurales, y

⁴ También estimaron un modelo de error de regímenes espaciales.

⁵ Se consideraron dos regímenes espaciales: el del Norte y el del Sur. El primero lo conforman regiones ricas rodeadas por regiones ricas, mientras que el segundo lo conforman regiones pobres rodeadas por regiones pobres.

⁶ Esto hace referencia al hallazgo de que la tasa de crecimiento del PIB per cápita de una región determinada se afecta positivamente por la tasa de crecimiento promedio de las regiones vecinas.

⁷ En 2001 los Fondos Estructurales representaron alrededor del 30% del gasto total de la Unión Europea y alrededor del 0,4% del Producto Interno Bruto de la Unión.

⁸ Puga (2002).

⁹ Cerca de 70% del presupuesto de los Fondos Estructurales para el período 2000-2006 se ha asignado a este objetivo.

3. Apoyar la adaptación y modernización de políticas y sistemas educativos, de entrenamiento y empleo.

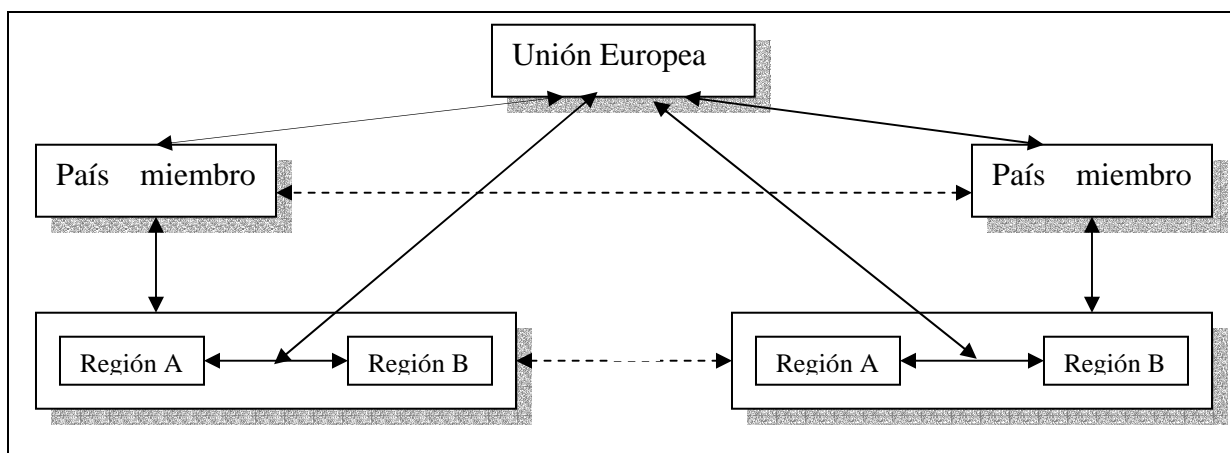
La política regional en la Unión Europea se caracteriza por asegurar que la mayor parte de los recursos disponibles se oriente hacia las regiones más pobres o con mayores desventajas. Estas políticas utilizan transferencias de recursos para apoyar financieramente las iniciativas de desarrollo en las regiones más pobres¹⁰.

Tal como se debate en Armstrong y Taylor (2000), cuando las autoridades regionales diseñan sus propias políticas de desarrollo en forma individual, normalmente no toman en cuenta los efectos de dichas políticas sobre otras entidades locales o regionales. No obstante, la Unión Europea ha desarrollado mecanismos para considerar dichos efectos.

En el diseño y ejecución de las políticas regionales de la Unión Europea intervienen tres niveles del gobierno, como se aprecia en la Figura 3.1. Cada país debe no sólo coordinar sus políticas regionales entre sus propias regiones, sino con las políticas regionales de otros países, lo mismo que con aquellas de la propia Unión Europea. Cuando un país diseña su política regional, tiene que considerar no sólo sus propios problemas regionales, sino también los de otros estados miembros.

¹⁰ Estos fondos también ofrecen una ayuda importante a las regiones más pobres cuando compiten con las más ricas por inversiones móviles.

Figura 3.1: Coordinación de la política regional en la Unión Europea



Fuente: Armstrong y Taylor (2000), p. 321.

Existen diversas vías por las cuales las políticas regionales de un país pueden tener impacto regional en otros países. La redistribución del ingreso, las transferencias fiscales entre regiones y los subsidios sociales y culturales tienden a tener efecto no sólo sobre la región objetivo sino sobre otras regiones. El grado de apertura de las economías regionales también afecta el impacto de las decisiones de política regional. No obstante, las políticas regionales no deben ser excesivamente centralizadas. La Unión Europea tiene una función importante en la coordinación de las políticas regionales nacionales, pero en la mayor parte de los casos deja que los gobiernos nacionales y regionales desarrollen dichas políticas.

Las políticas regionales hicieron su aparición a mediados de los años 70 con la creación del Fondo Europeo para el Desarrollo Regional (ERDF). Desde entonces el sistema ha sido reformado en varias ocasiones. La más importante de dichas reformas fue puesta en marcha en 1989, cuando surgieron los Fondos Estructurales, que tuvieron su origen en el Fondo Social Europeo¹¹ (ESF) y en el Fondo Europeo de Guías y Garantías para la Agricultura¹² (EAGGF).

¹¹ Se utilizaba para financiar políticas de mercado laboral y de entrenamiento.

¹² Este fondo se creó para incentivar actividades relacionadas con la agricultura, el turismo y la manufactura en zonas rurales.

Las asignaciones financieras de los Fondos Estructurales se duplicaron entre 1989 y 1993, y se estableció un nuevo sistema para la operación de políticas regionales.

En 1994 se creó el Fondo de Cohesión, que se utilizó entre 1994 y 1999 para ayudar a los estados miembros más débiles durante la transición a la Unión Monetaria Europea y en la introducción del euro. Este se constituyó en un importante instrumento de política regional para ofrecer asistencia y donaciones para algunos proyectos ambientales y de transporte en Grecia, Irlanda, Portugal y España. Durante este período también se llegó a varios acuerdos sobre principios relativos a la política regional europea; entre ellos están: la concentración de la asistencia¹³, la coordinación de políticas entre regiones, asociaciones¹⁴, subsidios de las regiones ricas a las más pobres, y programación. Los recursos para iniciativas de política regional se incrementarían todavía más entre 2000 y 2006.

Un área de particular interés en la Unión Europea ha sido el de los efectos potenciales de las disparidades económicas regionales sobre la integración económica. La definición de *integración económica* se relaciona generalmente con conceptos como zonas preferenciales arancelarias, zonas de libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes, y uniones monetarias y económicas¹⁵. En la Unión Europea se han adelantado varios procesos como parte de la integración regional. Entre estos se cuentan, por ejemplo, la eliminación de barreras no arancelarias y el incremento de la movilidad de factores entre los estados miembros¹⁶, la ampliación de las fronteras para incorporar países que no eran miembros con anterioridad y, finalmente, uno de los procesos más complejos: la transformación de un mercado común en una unión monetaria y económica completa.

Un problema importante cuando se estudian las economías regionales de la Unión Europea es diferenciar las disparidades regionales originales, que son independientes de la unión, de aque-

¹³ Es decir la concentración de los Fondos Estructurales en los países con menores ventajas.

¹⁴ Esto se debe a que la Unión Europea no es un sistema federal.

¹⁵ Véase Armstrong y Taylor (2000).

¹⁶ La movilidad de factores se refiere tanto a la movilidad del capital como a la movilidad laboral. El objetivo de incrementar la movilidad laboral se estableció en el Acta Europea Única de 1986.

llas generadas por el proceso europeo de integración. La Unión Europea ha registrado grandes disparidades económicas y las tasas de desempleo han sido altas en algunos países. No obstante, hay una clara tendencia a que los países más pobres se localicen en la periferia de la Unión, como es el caso del sur de Italia, España, Portugal, Alemania Oriental y Grecia.

Otro punto que ha llamado considerablemente la atención en tiempos recientes es el impacto del ensanche de la Unión. La unificación de las Alemanias del Este y del Oeste puede verse como un antecedente. Aún cuando las disparidades regionales han disminuido en la Alemania unificada, todavía son considerables y constituyen, de hecho, el origen de numerosos problemas.

Tabla 3.1: Algunas estadísticas de países europeos seleccionados

	Población (millones)	PIB per cápita (USD)	Agricultura como % del PIB
<i>Los 15 miembros de la Unión</i>			
Alemania	82	28,260	1
Austria	8	27,980	2
Bélgica	10	26,420	1
Dinamarca	5	32,500	4
España	39	14,510	3
Finlandia	5	24,080	6
Francia	59	26,050	2
Grecia	11	12,010	21
Holanda	16	25,820	3
Irlanda	4	18,280	3
Italia	57	20,120	3
Luxemburgo	0.4	45,330	2
Portugal	10	10,450	3
Reino Unido	59	20,710	2
Suecia	9	26,220	2
<i>Los 10 nuevos integrantes (programados para ingreso en 2004)</i>			
República Checa	10	5,200	6
Chipre	0.7	14,930	NA
República Eslovaca	5	3,700	5
Eslovenia	2	9,680	5
Estonia	1	3,300	7
Hungría	10	4,430	7
Latvia	2	2,430	9
Lituania	4	2,230	13
Malta	0.4	8,630	NA
Polonia	39	3,590	6
<i>Países programados para ingreso en 2007</i>			
Bulgaria	8	1,140	10
Rumania	23	1,420	21

Nota: La columna final es el valor agregado por la agricultura como porcentaje del PIB. Las cifras corresponden a 1997, excepto para la República Checa, Dinamarca, España, Finlandia, Grecia, Holanda, Irlanda, Luxemburgo, Reino Unido y Suecia, para los cuales son cifras de 1995.

Fuente: Banco Mundial, citado por Armstrong y Taylor (2000), p. 313.

Figura 3.1: Mapa político de Europa

MAPA DE EUROPA

Fuente: www.lib.utexas.edu

Diez nuevos países se unirán a la Unión Europea el 1º de mayo de 2004. Estos países, junto con algunas estadísticas seleccionadas, aparecen en la Tabla 3.1; además, la Figura 3.1 muestra el actual mapa político de Europa. Por medio del ensanche de la Unión, estos países tienen una magnífica posibilidad de recuperarse de problemas sociales y económicos y de participar en el proceso de integración económica, beneficiándose del mismo modo en que lo hicieron España, Portugal y Grecia cuando se integraron a la Unión. La experiencia de la unificación de Alemania, sin embargo, sugiere que el proceso de ajuste no será sencillo. Para facilitar esta incorporación, se han desarrollado varias políticas de asistencia pre-incorporación, y la necesidad de adaptarse a este ensanche ha desencadenado una nueva reforma en la política regional de la Unión Europea.

Como puede verse en la Tabla 3.1, todos los nuevos estados miembros, con la única excepción de Chipre, se caracterizan por bajos niveles de PIB per cápita. También excluyendo a Chipre, todos son países de ingresos medios, mientras que los miembros actuales son todos países de ingresos altos¹⁷. No obstante, los nuevos países agregarán 63 millones de habitantes a la Unión, lo cual tendrá gran impacto sobre casi todos los aspectos económicos de la misma. Otra observación importante es que todos los nuevos estados miembros tienen una considerable dependencia de la agricultura. Por ejemplo, Rumania, con 23 millones de habitantes, que está programada para incorporarse a la Unión en 2007, tiene uno de los PIB per cápita más bajos (sólo US\$1.420) y el valor agregado por la agricultura a su PIB es 21%, lo cual es realmente una considerable dependencia agrícola. En contraste, Alemania, el mayor de los actuales estados miembros, con 82 millones de habitantes, tiene un PIB per cápita de cerca de US\$28.000, pero el valor agregado por su agricultura es apenas el 1% del PIB, lo que representa la menor dependencia agrícola entre los países que actualmente son miembros de la Unión.

¹⁷ La definición empleada es la del Fondo Monetario Internacional, que define como países de altos ingresos a aquellos que tienen un PIB per cápita por encima de US\$10.000, como países de ingresos medios a los que tienen PIB per cápita entre US\$1.000 y US\$10.000, y como países de ingresos bajos a los que tienen PIB per cápita inferior a US\$1.000.

Una de las preguntas que se hacen con más frecuencia los investigadores es si la integración económica lleva a la convergencia económica regional. El tema ha sido investigado extensamente dentro de la Unión Europea, tanto porque tiene importantes implicaciones, como porque la Unión Europea ofrece un contexto muy apropiado para estos estudios. Como se plantea en Armstrong y Taylor (2000), la convergencia puede verse como el resultado de una serie de fuerzas contrapuestas. En este sentido hay varios mecanismos que pueden analizarse, como por ejemplo, el comercio y la movilidad de factores, la migración laboral y la movilidad de capitales, cuyos efectos toman bastante tiempo en materializarse.

Los resultados de estas investigaciones, sin embargo, sugieren que las disparidades se reducen cuando las economías se integran y los países se desarrollan. Sala-i-Martin (1996) demostró que las diferencias en el ingreso per cápita en los Estados Unidos han venido reduciéndose en aproximadamente dos por ciento por año. En la Unión Europea las disparidades en el PIB per cápita entre regiones han disminuido desde los años 50. Las diferencias, sin embargo, son mucho mayores en la Unión Europea que en los Estados Unidos.

Existe, sin embargo, una diferencia clara entre los Estados Unidos y la Unión Europea. Los primeros tienen una cultura y un lenguaje comunes, mientras que la segunda no; esta es una de las explicaciones más importantes para el hecho de que la movilidad laboral sea mucho más baja dentro de Europa y también explica porqué las disparidades regionales son mucho más grandes.

Otro factor que tiene un efecto considerable sobre los resultados es el período de tiempo que se estudia. En resumen, los resultados generalmente indican que la Unión Europea experimentó convergencia regional durante los años 50, 60 y la primera mitad de los 70. Sin embargo, entre mediados de los años 70 y mediados de los años 80, las disparidades regionales se incrementaron. A partir de entonces ha habido nuevamente una convergencia regional, pero ha sido más débil que en el pasado.

4 España

España tiene una larga historia de políticas regionales. Su caso podría ser especialmente relevante para el desarrollo de una política regional colombiana por tratarse de un país hispano. En la sección 4.1 se revisa la literatura relevante; la sección 4.2 comenta los antecedentes y las características generales de la política regional española actual y en la sección 4.3 se analiza la efectividad de dicha política.

4.1 Revisión de la literatura relevante

La percepción general de los investigadores regionales es que hubo un claro proceso de convergencia en España hasta mediados de los años 60. García-Milá y Marimón (1999) analizaron el mercado laboral. En particular, estudiaron la evolución del empleo y del producto bruto agregado por regiones utilizando una descomposición sectorial. Así, lograron establecer cómo unas características regionales determinadas afectan al desarrollo regional. Adicionalmente, estudiaron la dinámica de los salarios en cada región y la participación de los salarios en el ingreso nacional. La idea era separar los factores regionales y sectoriales, para poder estudiar mejor el comportamiento de los mercados laborales regionales. Los autores utilizaron dos metodologías diferentes de descomposición: por un lado, un esquema clásico de *shift-share*, y por otro una descomposición dinámica del componente regional en el tiempo. Los resultados sugieren que la composición sectorial es uno de los factores más importantes en la explicación de las dinámicas del empleo. Igualmente, los diferenciales de productividad, los salarios promedio y la participación de los salarios en el ingreso son muy significativos para explicar el nivel del producto de las regiones españolas. La implicación de política del estudio es que las políticas regionales deberían diseñarse con el objetivo de incentivar la movilidad sectorial de los trabajadores.

Otro estudio del mercado laboral que sigue la misma línea es el de Lamo (2000), quien examina las dinámicas de la distribución transversal del PIB per cápita regional. El autor considera cincuenta regiones (provincias) para determinar si se registró convergencia de los ingresos regionales, y enfatiza principalmente el papel de la migración interregional en dicho proceso de convergencia. El período de análisis fue 1955 a 1991. Los resultados muestran que no hay evidencia de convergencia en el ingreso regional entre las provincias españolas y que la migración no tuvo un papel significativo en la dinámica del ingreso. Estos resultados concuerdan con los de Gardeazábal (1996), en el sentido de que ambos autores consideraron que la economía había llegado a su estado estacionario. No obstante, Lamo no comparte la conclusión de que el estado estacionario sea el punto de convergencia.

Más recientemente, de la Fuente (2001) analizó algunas posibles fuentes de convergencia entre las regiones españolas. Utilizó un modelo de crecimiento con acumulación de factores, difusión tecnológica, efectos de categorización para el capital humano y factores regionales no observados. Se utilizaron tres modelos en el análisis: un modelo variable de convergencia no estructural con variables *dummy*, un modelo estructural¹⁸, y un modelo llamado *híbrido* que introduce efectos fijos en la especificación estructural. El principal objetivo del trabajo fue medir las fuentes de convergencia en la productividad, así como el comportamiento de factores regionales no explicados. El período de estudio fue el mismo de Lamo (2000), de 1955 a 1991. Los resultados del estudio sugieren que factores como la estandarización de logros educativos, la redistribución del empleo entre regiones y la actualización tecnológica son algunas de las fuentes más importantes de convergencia regional.

La tecnología ha jugado un papel importante en la dinámica de las disparidades de crecimiento entre regiones. Este punto, sin embargo, no puede separarse del tema de la productividad laboral. Varios trabajos han estudiado la productividad por medio de las dinámicas de la productividad total de los factores (*Total Factor Productivity*, PTF). En esta forma las PTF de los sectores, junto con su participación relativa, determinan la PTF en cada región. Bernard y Jones (1996a) enfatizan el hecho de que la descomposición sectorial siempre es útil para en-

¹⁸ Este hace parcialmente endógena la tasa de progreso técnico.

(1996a) enfatizan el hecho de que la descomposición sectorial siempre es útil para entender mejor el comportamiento dinámico de la PTF. Adicionalmente, Bernard y Jones (1996b) insisten en la importancia del análisis de productividad como complemento de la función de acumulación de capital, cuando se estudia el tema de la convergencia.

Escribá y Murgui (2001) estudian las dinámicas de la tecnología y sus posibles cambios estructurales. Ellos analizaron el crecimiento de la productividad y la convergencia a nivel regional en España de 1980 a 1995; determinaron los niveles relativos de PTF globales e intersectoriales y los utilizaron para definir la estructura productiva regional. Estos autores encontraron dos resultados importantes: primero, mostraron una estrecha relación entre la productividad regional del trabajo y la productividad total de los factores; segundo, mostraron que el cambio estructural juega un papel significativo pero limitado en el proceso de convergencia de las productividades. Los cambios estructurales explican aproximadamente el 44% de la convergencia, mientras que el resto corresponde a la contribución de cada región en particular a su propio proceso de convergencia.

4.2 Características generales de la política regional española

España es un país que ha dedicado mucha atención a su desarrollo regional. En los años 60 se adelantó por primera vez una política regional de desarrollo, con el establecimiento de los *Planes de Desarrollo*, que fueron un instrumento para tratar con los temas del desarrollo regional. No obstante, sólo se adelantó una política regional ambiciosa a partir de los años 80. El primer paso de este proceso fue la creación de las *Comunidades Autónomas*, que eran gobiernos regionales autónomos. Se descentralizó una porción significativa del poder político del gobierno central de Madrid en los nuevos gobiernos regionales, los cuales tomaron parte activa en la formulación de una nueva política regional. Se creó un nuevo instrumento de política regional, el *Fondo de Compensación Interterritorial (FCI)*, con el objetivo principal de reducir

disparidades regionales¹⁹. No obstante, con el tiempo el FCI se hizo menos redistributivo y fue reformado en los años 90, reafirmando su exclusiva función redistributiva²⁰. La Figura 4.1 muestra las diferentes regiones autónomas de España.

Figura 4.1: Regiones de España



Fuente: www.map-of-spain.co.uk

Como miembro de la Comunidad Europea²¹, España pudo disfrutar beneficios regionales adicionales. La Comunidad siempre estuvo atenta al desarrollo regional de sus estados miembros, como se argumentó en el capítulo anterior. El principal instrumento de política regional en la Comunidad Europea en ese momento era el *Fondo Europeo para el Desarrollo Regional (European Regional Development Fund, ERDF)*, cuyo objetivo exclusivo era incentivar el crecimiento económico regional, por medio de transferencias destinadas a las regiones más pobres

¹⁹ Como fondo gubernamental, fue creado para adelantar planes de inversión pública bajo la modalidad de donaciones redistributivas. Véase García-Milà y McGuire (1993).

²⁰ Véase García-Milà y McGuire (2001).

de la Comunidad. Otro instrumento importante de la política regional era el *Fondo Europeo de Guías y Garantías para la Agricultura (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund EAGGF)*. El *Fondo de Guías* del EAGGF otorgaba recursos para mejorar la infraestructura agropecuaria, en tanto que el *Fondo de Garantías* se estableció para contribuir al mantenimiento de unos ingresos mínimos para los granjeros. Se creó también un fondo adicional, el *Fondo Social Europeo (Social European Fund, SEF)*, para financiar el entrenamiento y reentrenamiento de trabajadores, en particular de los desempleados.

Por consiguiente, España recibía recursos provenientes de dos fuentes, el Gobierno español y la Comunidad Europea. Las transferencias de ambas fuentes tenían el objetivo de reducir las disparidades regionales en el país, al igual que las tasas de desempleo.

4.3 Efectividad de la política regional en España

García-Milà y McGuire (2001) presentan un extenso estudio descriptivo de la política regional española y su impacto. Ellos analizan y evalúan la efectividad de las concesiones regionales, no sólo de las que provienen del Gobierno español, sino de las entregadas por la Comunidad Europea. También calcularon los fondos recibidos por cada región española, tanto en términos absolutos como en relación con el PIB regional. La Tabla 4.1 presenta las transferencias recibidas por cada región como porcentaje del PIB.

Uno de los principales resultados es que, como porcentaje del PIB regional, los recursos del FCI fueron en general los mayores, seguidos de cerca por los recursos del Fondo de Garantías del EAGGF. Por otra parte, los fondos del Fondo de Guías del EAGGF fueron las transferencias menos representativas. Otro resultado interesante es que la asistencia regional de Europa recibida en España fué, en la mayoría de los casos, mucho mayor que la recibida del Gobierno español, lo cual deja ver el importante papel que ha jugado la Comunidad Europea (y más tarde

²¹ La Comunidad Europea se transformó y se red denominó Unión Europea. España se integró en 1986.

la Unión Europea) en el desarrollo de las regiones españolas. Otro hallazgo fue que en la mayoría de los casos las transferencias regionales dependieron del esfuerzo de los gobiernos locales para promover sus necesidades de recursos.

Tabla 4.1: Transferencias recibidas del Gobierno Español y de la Comunidad Europea (Como porcentaje del PIB regional, en pesetas constantes de 1980)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Gobiernos regionales	Fondo de Compensación Interterritorial (FCI)	Fondo Europeo para el Desarrollo Regional (ERDF)	Fondo Social Europeo (SEF)	EAGGF Fondo de Guías	EAGGF Fondo de Garantías	TOTAL
Andalucía	1.26	0.59	0.25	0.06	1.37	3.53
Aragón	0.41	0.24	0.10	0.09	0.95	1.79
Asturias	0.52	0.72	0.15	0.10	0.15	1.64
Baleares	0.25	0.02	0.06	0.02	0.10	0.45
Canarias	0.95	0.35	0.17	0.05	0	1.52
Cantabria	0.39	0.26	0.10	0.09	0.33	1.17
Castilla-León	0.90	0.56	0.20	0.13	1.12	2.91
Castilla-La Mancha	1.22	0.89	0.18	0.17	1.86	4.32
Cataluña	0.31	0.06	0.09	0.01	0.21	0.68
C. Valenciana	0.39	0.14	0.10	0.04	0.17	0.84
Extremadura	2.55	0.83	0.33	0.19	2.74	6.64
Galicia	1.16	0.27	0.17	0.13	0.23	1.96
Madrid	0.23	0.03	0.09	0	0.03	0.38
Murcia	0.54	0.37	0.17	0.07	0.62	1.77
Navarra	0.22	0.04	0.12	0.07	0.63	1.08
País Vasco	0.36	0.08	0.11	0.05	0.14	0.74
La Rioja	0.23	0.05	0.07	0.05	0.69	1.09

Nota: Porcentajes de recursos de los fondos sobre el PIB regional, medidos ambos en pesetas constantes de 1980. Los datos utilizados corresponden al período 1986 a 1991, excepto para el FCI, que usa datos desde 1982 a 1991. Las cifras muestran el porcentaje de la sumatoria de datos anuales para cada fondo durante el período de la muestra, dividida por la sumatoria del PIB anual durante el mismo período.

Fuente: García-Milà y McGuire (2001).

Entre las mayores receptoras de fondos del FCI estuvieron Extremadura, Castilla-La Mancha y Galicia (2,55%, 1,22% y 1,16% respectivamente); todas son unas de las regiones españolas más pobres. En cuanto a los fondos de la Comunidad Europea, las mayores receptoras de recursos del ERDF fueron Castilla-La Mancha, Extremadura y Asturias (0,89%, 0,83% y 0,72%,

respectivamente), mientras que Extremadura, Castilla-León y Castilla-La Mancha fueron las mayores receptoras de recursos del SEF (0,33%, 0,20% y 0,18%, respectivamente).

De la misma manera es importante destacar qué regiones recibieron menos fondos. Para las transferencias del Gobierno español, Navarra, Madrid, La Rioja y Baleares recibieron 0,22%, 0,23%, 0,23% y 0,25%, respectivamente, y están entre las regiones más ricas de España. La Tabla 4.2 muestra el PIB per cápita relativo de las regiones españolas.

Tabla 4.2: PIB real per cápita por región (España = 100)

Gobiernos regionales	1964	1973	1981	1985	1991	1994
Andalucía	65.6	72.7	73.4	71.4	71.8	71.7
Aragón	104.7	102.5	104.0	110.0	108.8	108.3
Asturias	104.9	107.0	99.4	95.4	87.6	87.4
Baleares	130.4	149.2	130.8	150.0	142.2	157.8
Canarias	75.7	91.0	96.3	95.1	96.3	104.0
Cantabria	127.7	106.2	98.7	97.8	91.1	88.0
Castilla-León	87.6	83.0	84.5	89.2	87.5	90.2
Castilla-La Mancha	67.0	77.8	75.8	77.0	83.0	82.3
Cataluña	149.9	130.2	125.8	123.4	125.8	122.9
C. Valenciana	101.7	103.9	103.6	104.2	102.0	101.1
Extremadura	52.8	59.3	61.6	65.9	68.2	68.8
Galicia	67.4	70.1	79.7	80.5	81.5	83.4
Madrid	147.6	126.7	132.2	130.7	129.6	127.9
Murcia	72.4	83.8	85.1	83.9	82.6	81.3
Navarra	123.2	111.0	108.0	109.3	115.8	117.0
País Vasco	162.4	135.3	110.4	110.7	110.0	109.4
La Rioja	117.1	103.4	107.1	108.9	107.5	109.3
España	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: García-Milà y McGuire (2001).

Resulta evidente al observar las tablas 4.1 y 4.2 que Extremadura y Castilla-La Mancha, las regiones que recibieron las mayores donaciones para su desarrollo, son, de hecho, las más pobres; a lo largo de todo el período presentado en las tablas, mostraron los niveles más bajos de PIB per cápita. En 1964 el PIB de estas regiones era cerca de la mitad del promedio nacional,

y era aproximadamente un tercio del de las regiones más ricas, esto es, Madrid y las Islas Baleares. En el otro extremo del espectro, vemos que las regiones más ricas son también las que reciben las menores donaciones para el desarrollo.

Una forma sencilla de estudiar la relación entre el comportamiento del PIB per cápita y las donaciones nacionales o externas para el desarrollo, es mirar al coeficiente de correlación entre las dos variables. Empezamos por estudiar la relación entre las donaciones de uno de los fondos de la Comunidad Europea, el ERDF, medidas como porcentaje del PIB regional, y el PIB per capita relativo²². El Gráfico 4.1 muestra el diagrama de dispersión resultante para cada una de las 17 regiones españolas. Conforme a lo esperado, existe una clara relación negativa, con un coeficiente de correlación de $-0,77$. De acuerdo con esto, las regiones con bajos PIB per cápita eran las que recibían más altas transferencias del ERDF. Tales regiones incluían, por ejemplo, a Extremadura, Castilla-La Mancha y Andalucía. Por otro lado, regiones con altos niveles de PIB per cápita, como Madrid y las Baleares, recibieron montos reducidos de estos fondos. Si estudiamos las donaciones del FCI, provenientes del Gobierno español, el patrón de comportamiento es muy similar, según se aprecia en el Gráfico 4.2.²³

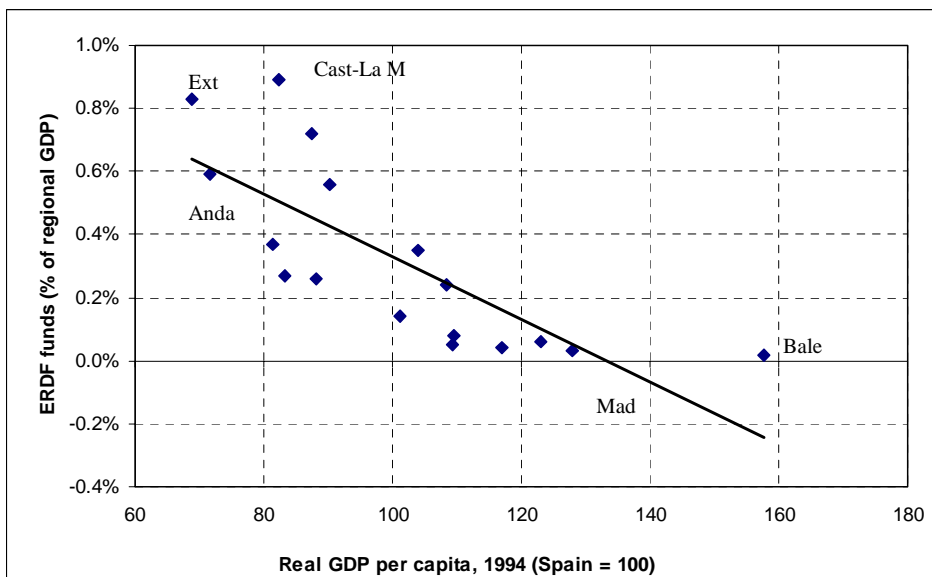
Observando el comportamiento del mercado laboral español, García-Milà y McGuire (2001) argumentaron que tasas altas de desempleo no estaban asociadas con altas tasas de migración. Rodenas (1994), por su parte, encontró que, al menos en el período entre 1962 y 1973, hubo una migración significativa desde las regiones más pobres hacia las más ricas. Este autor presentó evidencia de emigraciones desde Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla-León y Extremadura, que hacen parte de las regiones más pobres del país, mientras que las regiones ricas como Cataluña y la Comunidad Valenciana fueron receptoras netas de inmigrantes. Una de las principales causas de la migración consistió en que las personas se trasladaban desde regiones agrícolas pobres hacia zonas industrializadas más ricas. No obstante, durante la década siguiente la tasa neta de migración cayó, puesto que los flujos de salida fueron compensados por los

²² Los fondos del ERDF se estimaron como el promedio anual per cápita de su valor entre 1986 y 1993. El PIB per cápita relativo es el de 1994.

²³ Los fondos del FCI se estimaron como el promedio anual per cápita de su valor entre 1982 y 1993. El PIB per cápita relativo es el de 1994.

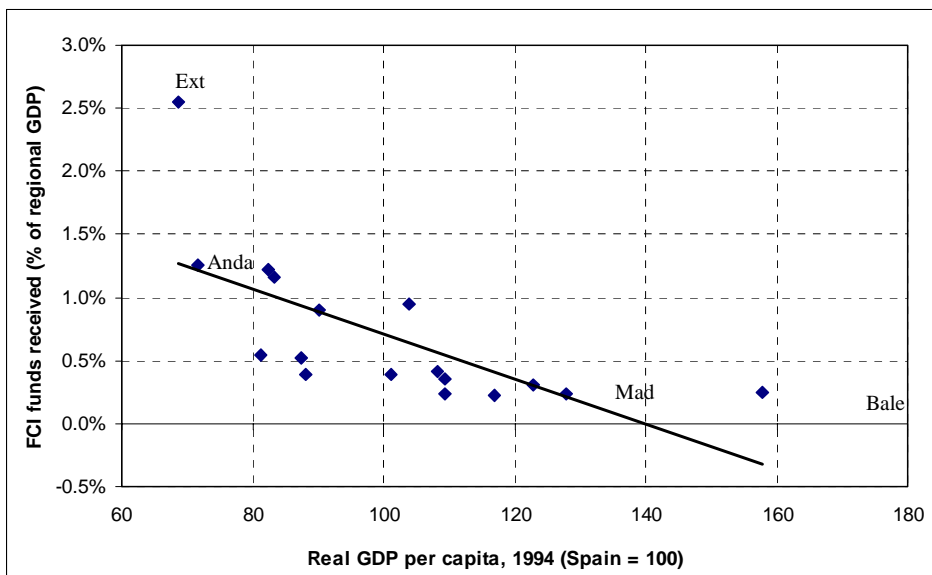
flujos de ingreso. Quizá la única región que ha tenido un flujo persistente de salida de población en las dos últimas décadas ha sido el País Vasco, debido a la violencia política.

Gráfico 4.1: Fondos del ERDF y PIB real per cápita, 1994



Fuente: García-Milà y McGuire (2001).

Gráfico 4.2: Fondos del FCI y PIB real per cápita, 1994



Fuente: García-Milà y McGuire (2001).

Para analizar la efectividad de la política regional, García-Milà y McGuire (2001) evalúan el impacto de las donaciones a las regiones pobres con respecto a las más ricas. Ellas miden la política regional según el nivel de las donaciones, tanto del Gobierno español como de la Comunidad Europea. Los autores proceden entonces a establecer una medida de riqueza de las regiones, comparando varios indicadores regionales con los promedios nacionales²⁴. Esta estimación no arroja resultados muy diferentes a los de la medida del PIB per cápita relativos que se comentó antes. Las regiones pobres incluyeron a Extremadura, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Galicia y Andalucía, mientras que en el grupo de las más ricas estaban las Islas Baleares, Madrid, Cataluña, La Rioja, y Navarra. Se estudiaron dos períodos: 1977 a 1981, y 1989 a 1992. La principal explicación para esta selección de períodos es que el primero termina justo un año antes de que las regiones comenzaran a recibir donaciones del Gobierno español, y la segunda empieza cuando los gobiernos regionales comenzaron a recibir fondos no solamente del Gobierno español sino de la Comunidad Europea.

Los autores proponen la hipótesis de que el bienestar de las regiones pobres mejora, con respecto al de las regiones ricas, sólo cuando la política regional es efectiva. Si, por otro lado, el bienestar relativo de las regiones más pobres no ha mejorado, el programa de transferencias no es efectivo y la política regional ha fallado. Utilizando la medida de riqueza que se mencionó atrás, las autoras trataron de establecer cómo respondieron las regiones a la puesta en operación de las donaciones del Gobierno español a través del FCI y a las de la Comunidad Europea. Los resultados sugieren que estos programas no han afectado a las regiones pobres de manera significativa y que la política regional, por lo tanto, no ha sido efectiva.

²⁴ Las medidas utilizadas fueron la tasa anual de crecimiento del PIB real, PIB real per cápita, tasa de desempleo, tasa de crecimiento anual del empleo, tasa de crecimiento anual de la inversión privada no residencial en términos reales, e inversión privada no residencial per cápita en términos reales.

5 Italia

Italia es otro país con una larga historia de políticas regionales. Lo que es especial para Italia es su división entre Norte y Sur, donde el Norte ha sido muy próspero, mientras el Sur, el llamado Mezzogiorno, ha permanecido rezagado. La sección 5.1 presenta una revisión de la literatura; la sección 5.2 discute el problema del Mezzogiorno y las políticas que se han llevado a cabo para atacarlo. En el Mezzogiorno, la región de Abruzzo se destaca como la historia de éxito regional, mientras Sicilia es la región más atrasada. Estas dos regiones se discuten en profundidad en la sección 5.3.

5.1 Repaso de la literatura relevante

Italia ha tenido una política regional activa por cerca de treinta años. Muchos autores han analizado su desarrollo regional a lo largo de este periodo. Hay además un número grande de trabajos sobre las disparidades regionales y la convergencia en el país. También se han estudiado muchos otros problemas regionales.

Por ejemplo, Paci y Saba (1997) analizaron el crecimiento económico en las 20 regiones de Italia de 1951 a 1993. Su objetivo principal fue identificar los principios de desarrollo económico regional en el periodo de post-guerra. En particular, investigaron algunos temas específicos, entre los que se cuentan el nivel de desigualdad de las regiones italianas, la dinámica de las diferencias de riqueza, y el patrón de la convergencia a nivel sectorial. Utilizaron modelos clásicos de convergencia no lineal para evaluar la dinámica de las economías regionales, empleando variables como PIB, unidades de trabajo y población, a lo largo del tiempo. Sus resultados sugirieron que hubo un proceso de convergencia absoluta durante el periodo de 1960 a 1975, pero que después no se dio una convergencia significativa, con la excepción de un periodo corto que se caracterizó por un considerable esfuerzo de política, para apoyar la industrialización en las regiones menos productivas del sur.

De forma similar, Paci y Pagliaru (1998) estudiaron la desigualdad regional en Italia utilizando datos nuevos y actualizados para cubrir el periodo de 1951 a 1994. Uno de sus objetivos era establecer las razones para la persistencia en la desigualdad regional. Emplearon modelos clásicos de convergencia y datos en panel. En línea con Paci y Saba (1997), sus resultados indicaron un proceso de convergencia limitado entre 1951 y 1975. Sin embargo, después de esto, la desigualdad regional en Italia aumentó, sobre todo entre las regiones del Sur (el Mezzogiorno) y del Norte. Sus resultados además mostraron que, a nivel sectorial, la migración de trabajadores desde las regiones más pobres, caracterizadas por baja productividad del trabajo, hacia las más industrializadas, es un factor muy importante para explicar la convergencia en términos agregados.

Acconcia y del Monte (1999) analizaron los efectos del gasto público en el crecimiento regional en Italia. Su hipótesis principal era que las diferencias regionales en la productividad laboral pueden estar relacionadas, por lo menos en parte, con los servicios públicos. Usaron el consumo público y la inversión en infraestructura como aproximaciones de la intervención gubernamental. También desarrollaron un modelo que tiene como variable dependiente la distribución de los niveles de producto por empleado (en estado estacionario), en una regresión contra un índice de capital en infraestructura, per cápita o por unidad de tierra²⁵. Para el análisis utilizaron técnicas de econometría espacial, series de tiempo y datos de panel. Encuentran una relación positiva entre el crecimiento regional y el capital en infraestructura; también encuentran que el impacto de la inversión pública sobre la productividad juega un papel más importante en las regiones de más bajos ingresos que en las de altos ingresos. Finalmente, que los efectos de gasto del gobierno no sólo difieren dependiendo de si se hacen como inversión pública o consumo público, sino que son también diferentes en el Norte y en el Sur.

Una posible causa para las desigualdades regionales en Italia es su heterogeneidad. Bianchi, Molinero y Bertini (1997) sugieren dos maneras principales en las que esto podría afectar la

²⁵ Este índice comprendía carreteras, vías férreas y demás.

política regional. Primero, las regiones italianas corresponden a dos categorías de financiamiento de la Unión Europea, y segundo, no todas las regiones tienen el mismo poder político. Para manejar la cuestión, sugieren cuatro tipos básicos de intervención: la difusión de innovaciones, la promoción o refuerzo de relaciones entre empresas, la difusión de información y entrenamiento, y la promoción del crecimiento económico.

5.2 Desarrollo regional en Italia y el problema del Mezzogiorno

Normalmente se divide a Italia en dos áreas principales, el Sur (esto es, el Mezzogiorno) y el Norte. La primera es la preocupación principal de quienes diseñan las políticas y está compuesta por ocho regiones principales: Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia y Cerdeña, que, en su conjunto, tienen alrededor de 17 millones de habitantes²⁶. En la Figura 5.1 se puede ver el mapa de Italia con su división regional. En los años cincuenta, cuando apareció la política regional en el país, el Sur padecía una situación económica y social crítica, bajos niveles educativos, bajo desarrollo industrial, y su ingreso per cápita era aproximadamente la mitad del de la región norteña. El Sur, además, tenía una dependencia agrícola mucho más alta que el Norte.

En el periodo de post-guerra, se diseñó y llevó a cabo una iniciativa importante y sostenida para el crecimiento económico, lo cual era condición previa para que el país pudiera hacerse miembro del G7. En particular, durante el periodo 1963 a 1993, el crecimiento promedio del PIB fue aproximadamente 3.2 por ciento, y el promedio de la tasa de crecimiento del empleo estuvo alrededor de 0.6 por ciento²⁷. No obstante, las diferentes regiones han experimentado grandes diferencias en su crecimiento.

²⁶ Italia tiene en total 58 millones de habitantes.

²⁷ Acconcia y del Monte (1999).

Figura 5.1: Las regiones de Italia

MAPA DE ITALIA Y SUS REGIONES

Fuente: www.italylink.com

En los años cincuenta, Italia era un país con diferencias regionales profundas en términos de productividad laboral y producción per cápita. Ello condujo al desarrollo y aplicación de una política regional para el Sur. En línea con otros países europeos, se estableció un fondo para contribuir al desarrollo del Sur, el Fondo para el Mezzogiorno (*Cassa per il Mezzogiorno*). Este se usaba principalmente para financiar infraestructura y gastos agrícolas, aunque también hizo aportes a proyectos de desarrollo industrial. Los gastos del Fondo para el Mezzogiorno se elevaron de 0.75% del PIB italiano de mediados de los años 50, a 1.14% a mediados de los años 70²⁸. La década del cincuenta fue uno de los periodos más importantes del desarrollo industrial en Italia. La inversión en activos fijos de la industria contribuyó a aumentar la producción y el empleo. Sin embargo, aproximadamente 86% por ciento de dicho crecimiento tuvo lugar en el extremo Norte, elevando allí el empleo industrial de 10% a 12%, mientras en el Centro-norte y en el Mezzogiorno permanecía más o menos constante, alrededor de 3.5%, a lo largo de los años cincuenta²⁹.

El Gobierno adoptó otras medidas de política regional. Se creó un nuevo sistema de incentivos para la inversión industrial, que inicialmente sólo cobijaba a pequeñas y medianas empresas y después se extendió a todas las firmas. Otra iniciativa fue la creación de empresas industriales de propiedad estatal, que tenían que localizar 40% de su inversión y 60% de sus nuevas plantas en el Mezzogiorno. El objetivo principal de esta medida era proporcionar a la región el catalizador necesario para su crecimiento. Un resultado positivo fue la caída del empleo agrícola, mientras aumentaba el empleo en la manufactura, la construcción y los servicios. Durante los años 50 la tasa de desempleo se mantuvo baja, no sólo por la creación de trabajos, sino también por la migración de la población. Entre 1962 y 1974, 2.2 millones de personas dejaron el Mezzogiorno³⁰. Debido al choque petrolero a comienzos de los años 70, el desempleo empezó a aumentar, a pesar de la emigración, y para mediados de los 70 había alcanzado 9%.

²⁸ Helg, Peri y Viesti (2000).

²⁹ Helg, Peri y Viesti (2000).

³⁰ Helg, Peri y Viesti (2000).

No es posible analizar el desarrollo regional italiano sin tener en cuenta el retroceso generado por el primer choque petrolero de mediados de los años 70. Durante este retroceso, la inversión industrial y el ingreso per cápita disminuyeron en todo el país, pero el Sur fue la región más severamente afectada. Mientras la inversión industrial creció a una tasa anual de aproximadamente 11% entre los años 50 y mediados de los 70, el mismo indicador disminuyó a un ritmo de aproximadamente 15% anual durante la segunda mitad de los años 70. Otra consecuencia del choque petrolero fue el alza generalizada de los precios del combustible, que causó alzas en los precios de la energía, los cuales a su vez generaron una crisis en las industrias químicas y en la metalurgia. Se tomaron dos decisiones importantes para reducir el impacto de esta caída en la actividad económica. Primero, se acordó que el sector privado hiciera inversiones para prevenir el cierre de varias plantas fundamentales, con el fin de mantener la producción y el empleo y así evitar una reducción más profunda de la actividad económica. Segundo, hubo un aumento en el gasto público a través de autoridades gubernamentales. Ciertas regiones del Mezzogiorno se beneficiaron algo más con estas medidas, mientras otras empezaron a retrasarse más.

Otro evento que tuvo un gran impacto regional en Italia fue la puesta en práctica del Tratado de Maastricht a comienzos de los años 90. Se reestructuraron políticas económicas gubernamentales, específicamente la política fiscal. Se privatizaron muchas compañías públicas. En línea con el tratado, el Gobierno decidió abolir el Fondo del Mezzogiorno en 1992, como una de muchas decisiones para reestructurar las políticas regionales. Se creó un nuevo esquema de política regional que implicó que no sólo el Mezzogiorno recibiría donaciones para su desarrollo regional, sino que se debería apuntar a todas las áreas pobres del país. En el Mezzogiorno la consecuencia fue una reducción significativa en el gasto público, que produjo tasas de crecimiento económico más bajas. Adicionalmente, la alta tasa de crecimiento de la población en algunas de las regiones del Mezzogiorno, llevó a caídas en el ingreso per cápita. Sin embargo, algunas de las regiones industriales del Mezzogiorno se beneficiaron considerablemente del gran aumento en las exportaciones durante los años 90. El crecimiento exportador en estas regiones estuvo asociado no sólo con aumentos en bienes de consumo, sino también en maquinaria industrial.

Desde los años 50 hasta hoy, las regiones de Mezzogiorno han mantenido un retraso con respecto al Norte. No obstante, su desarrollo no ha sido homogéneo. En la próxima sección examinaremos dos de las regiones de Mezzogiorno: Abruzzo y Sicilia. La primera es la historia de éxito regional en Italia, mientras la segunda parece condenada al atraso.

5.3 Los Casos de Abruzzo y Sicilia

Abruzzo y Sicilia son dos de los ejemplos más claros de dinámica regional. Hace aproximadamente cincuenta años los dos tenían condiciones económicas similares, con mala infraestructura y limitado desarrollo industrial, niveles de vida bajos y alto empleo agrícola. Con una dotación de factores escasa, Sicilia, ha cambiado poco. Sin embargo, Abruzzo ha podido transformar su economía, y para mediados de los años 90 había mejorado su posición relativa en el país en 25 puntos porcentuales. Durante el mismo periodo, Sicilia presentó un aumento en su posición relativa de sólo 2%. La principal razón para el éxito de Abruzzo, es que maniobró para desarrollar algunos sectores específicos, la industria y los servicios, y esto permitió un cambio profundo en su economía.

Mientras que hace cincuenta años estas regiones eran muy similares en muchos aspectos, hoy son muy diferentes³¹. Abruzzo es una de las regiones más adelantada no sólo en el Mezzogiorno, sino en todo el país. El crecimiento anual promedio de su PIB, desde los años 70 hasta mediados de los 90, fue 4.3%. La región, además, tiene una densidad de población de alrededor de 115 habitantes por km². Tiene una participación de empleo agrícola que está convergiendo al promedio nacional de 8.9%, y 32.5% del empleo regional está en el sector industrial. La región también ha alcanzado niveles educativos relativamente altos: 9% de la población entre 25 y 29 años tiene un grado universitario, 35% un grado secundario, y 55% no alcanza un grado secundario. En 1998, la tasa de desempleo de la región era 9.0% , la cual se redujo a 6.2% en 2002.

En Sicilia, la situación se ve muy diferente. La región tiene una de las peores condiciones económicas del país. Entre los años 70 y mediados de los 90 la tasa promedio de crecimiento del PIB fue sólo del 3%. Su densidad de población es de 193 habitantes por km², y la región tiene alrededor de 12% de sus empleos en la agricultura, mientras que la industria sólo emplea alrededor del 20%. Los niveles educativos también son significativamente más bajos que en Abruzzo, pues apenas 8 % por ciento de las personas entre 25 y 29 años tienen un grado universitario, sólo 28% tienen un grado secundario, y 64 % por ciento no llega a tener diploma de la escuela secundaria. El desempleo es un problema muy serio, con 25.6% de la fuerza de trabajo desempleada en 1998 y 20.1% en 2002.

Varios factores explican el desempeño tan diferente de estas dos regiones. Abruzzo no sólo recibió más inversión, privada y pública, sino que también la empleó de manera muy distinta; por ejemplo, se gastó mucho menos en bienes de consumo en Abruzzo que en Sicilia. Otro factor que influyó en la situación fue el aumento en la productividad industrial resultante del desarrollo de la infraestructura en Abruzzo. Las instituciones sociales y las autoridades gubernamentales en esta región también han funcionado mejor, mientras que en Sicilia dichas instituciones padecen de corrupción en un alto grado. Abruzzo también tiene una ubicación más favorable, relativamente cerca de Roma así como del Norte, lo cual ha mantenido bajos los costos de transporte y comunicaciones. El muy diferente desempeño de estas dos regiones, por consiguiente, no fue causado por una política regional particular o por circunstancias económicas únicas, sino por un conjunto de decisiones y condiciones económicas a lo largo del periodo de tiempo analizado.

6 Brasil

Por tratarse del único país latinoamericano con una política regional bien desarrollada, Brasil es otro caso interesante en el análisis de la política regional, particularmente al estudiar países

³¹ Helg, Peri y Viesti (2000).

de ingresos medios. La sección 6.1 discute los antecedentes e historia de la política regional brasileña, y en la sección 6.3 se evalúa esta política.

6.1 Antecedentes de la política regional brasileña

Brasil se divide normalmente en cinco macro-regiones que están compuestas por 27 estados y 5.027 municipios. La Tabla 6.1 y la Figura 6.1 muestran la división política del país. Además, allí existe un fuerte dualismo Norte - Sur. En este sentido, uno de los objetivos principales del gobierno brasileño ha sido reducir la brecha económica entre estas dos partes del país.

En línea con otros países, como por ejemplo la Unión Europea, el Gobierno brasileño ha usado numerosos instrumentos de política regionales con el objetivo de promover el crecimiento en las regiones más pobres. Dichas iniciativas de política incluyen inversiones en infraestructura, incentivos para las inversiones privadas, iniciativas de inversión por parte de empresas estatales y exenciones de impuestos. En algunos estados de la frontera³² como Mato Grosso y Goiás en los años 70, y más recientemente Rondonia y Tocantins, se vieron cambios importantes en la distribución territorial de la producción que generaron crecimientos económicos vigorosos. Al estudiar el conjunto de los estados, se observa convergencia del PIB per cápita en las estadísticas, por lo menos desde 1947 hasta mediados de los años 80³³. A nivel regional, el Medio-oeste junto con algunos estados norteros³⁴, han superado las actividades del sector primario, como agricultura, minería y cría del ganado, y han desarrollado una base industrial significativa.

³² Los estados de frontera son aquellos que tienen grandes áreas de territorio sin explorar: Las tasas de crecimiento altas de dichos estados se deben muchas veces a la incorporación de nuevas tierras, no tanto a políticas regionales exitosas.

³³ Véase Gomes (2002).

³⁴ Amazonas, Pará y Rondonia.

Tabla 6.1: Regiones y estados de Brasil

Regiones	Estado		Ciudad capital
<i>Norte</i>	Acre	AC	Rio Branco
	Amapá	AP	Macapá
	Amazonas	AM	Manaus
	Pará	PA	Belém
	Roraima	RO	Porto Velho
	Rondonia	RR	Boa Vista
	Tocantins	TO	Palmas
<i>Nordeste</i>	Alagoas	AL	Maceio
	Bahia	BA	Salvador
	Ceará	CE	Fortaleza
	Maranhão	MA	São Luis
	Paraíba	PB	João Pessoa
	Pernambuco	PE	Recife
	Piauí	PI	Teresina
	Rio Grande do Norte	RN	Natal
Sergipe	SE	Aracaju	
<i>Medio-oeste</i>	Distrito Federal	DF	Brasilia
	Goiás	GO	Goiana
	Mato Grosso	MT	Cuiabá
	Mato Grosso do Sul	MS	Campo Grande
<i>Sudeste</i>	Espírito Santo	ES	Vitória
	Minas Gerais	MG	Belo Horizonte
	Rio de Janeiro	RJ	Rio de Janeiro
	São Paulo	SP	São Paulo
<i>Sur</i>	Paraná	PR	Curitiba
	Santa Catarina	SC	Florianopolis
	Rio Grande do Sul	RS	Porto Alegre

Figura 6.1: División política de Brasil

MAPA

Fuente: www.meubrasil.inf.br

Antes de los años 30, la política de desarrollo brasileña se basaba sobre todo en las exportaciones, pero para finales de la década, se cambió esta política por una política industrial de sustitución de importaciones. Inicialmente esta política se orientó hacia industrias de propiedad estatal, en sectores como minerales, metales y petroquímicas, pero después incluyó también a las empresas privadas. La política de sustitución de importaciones es una de las razones para qué, por ejemplo, São Paulo aumentara su participación en la oferta industrial nacional de

16% en 1907 a 58% en 1970, a costa de todas las demás regiones³⁵. Ello condujo a una fuerte concentración espacial en el país. Otros estados que se beneficiaron fuertemente de esta política fueron Río de Janeiro y Belo Horizonte. Estos tres estados llegaron a ser los más poderosos del país y conforman lo que se ha llamado *el triángulo*.

En los años 70 se desarrolló una política regional para contrarrestar el retraso del Norte y el Nordeste. Por ejemplo, el Gobierno ofreció incentivos fiscales para fomentar inversiones en estas regiones. También se crearon agencias especiales para promover el desarrollo de estas regiones: SUDAM en el Norte, SUDENE en el Nordeste y SUFRAMA en Manaus. Sin embargo, con pocas excepciones, esta política regional no fue nunca muy exitosa. Según Markusen (1996), cuatro factores principales contribuyeron al mal funcionamiento de la política regional: primero, los instrumentos de subsidios e incentivos no eran muy fuertes; segundo, la integración de la economía nacional, que se logró por medio de inversión en infraestructura, generó economías de escala y de aglomeración, y ello benefició principalmente a los estados más ricos; tercero, las inversiones públicas de los estados más ricos neutralizaron las iniciativas para descentralizar; cuarto, se hicieron inversiones grandes e importantes directamente en los estados más ricos, las cuales aumentaron la concentración.

Desde mediados de los años 80, las disparidades regionales en Brasil han mostrado una tendencia a aumentar en lugar de disminuir. Las causas fueron, sin embargo, ligeramente diferentes de las del pasado. Durante los años 80 y hasta mediados de los 90, la economía brasileña atravesó varias crisis y sufrió de alta inflación, junto con problemas fiscales y de exceso de deuda. El crecimiento económico fue lento a lo largo del periodo. La difícil situación económica y política produjo retrocesos en la descentralización. Políticas industriales en favor de los estados más ricos, políticas regionales con instrumentos débiles, y concentración del capital llevaron a una divergencia entre las regiones más ricas y las más pobres.

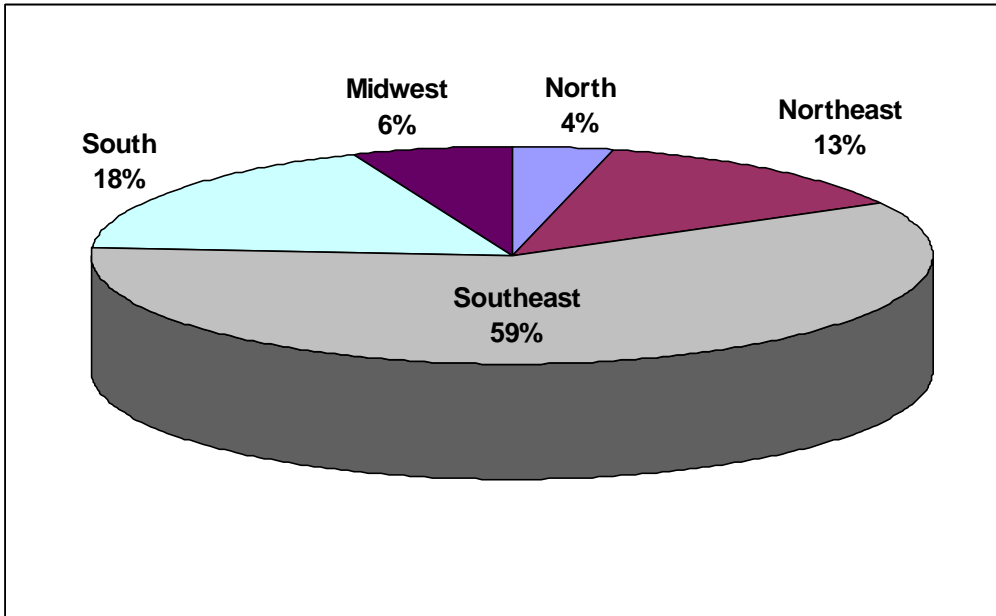
³⁵ Markusen (1996).

Brasil, además, ha llevado a cabo varias iniciativas de inversión en infraestructura, en particular en carreteras, para apoyar la integración regional. No obstante, estas iniciativas han sido criticadas porque, a pesar de su utilidad en la integración nacional, las carreteras hicieron posible que las compañías que rodean, por ejemplo a São Paulo, pudieran llegar a mercados distantes. Diniz y Razavi (1993) muestran alguna evidencia de plantas aisladas en mercados regionales que debieron cerrar por no poder competir con empresas nacionales que operan en São Paulo. No obstante, Markusen (1996) afirma que el debate sobre el desarrollo regional no puede reducirse a la cuestión estrecha de la continua polarización nacional o de cómo hacer para que São Paulo deje de ser el único foco del desarrollo. De hecho, en el pasado otros estados y municipios han alcanzado tasas de crecimiento superiores al promedio nacional.

6.2 Desigualdades y evaluación de la política

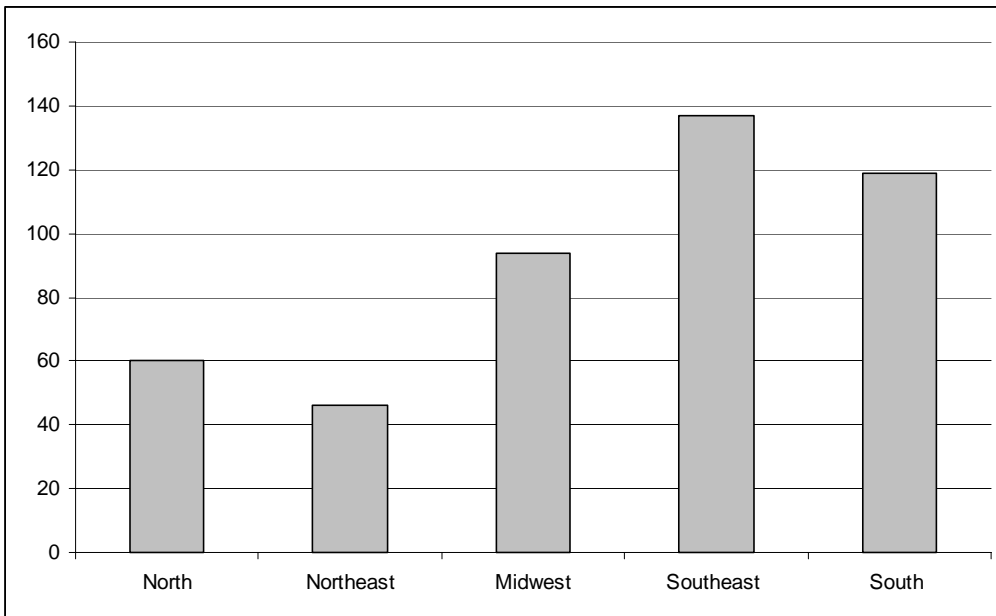
Uno de los indicadores más claros del desequilibrio regional de Brasil es el PIB regional como porcentaje de PIB nacional. La Figura 6.2 muestra este indicador para las cinco regiones, en 1997. Queda claro que la actividad económica está muy concentrada en el Sudeste, el cual alcanza una contribución del 59% del PIB nacional. El Sur y Sudeste que son las dos regiones más ricas contribuyen en conjunto con aproximadamente el 75% del PIB nacional, dejando a las otras tres regiones con alrededor de un 25 %.

Figura 6.2: Participación regional en el PIB nacional de Brasil, 1997



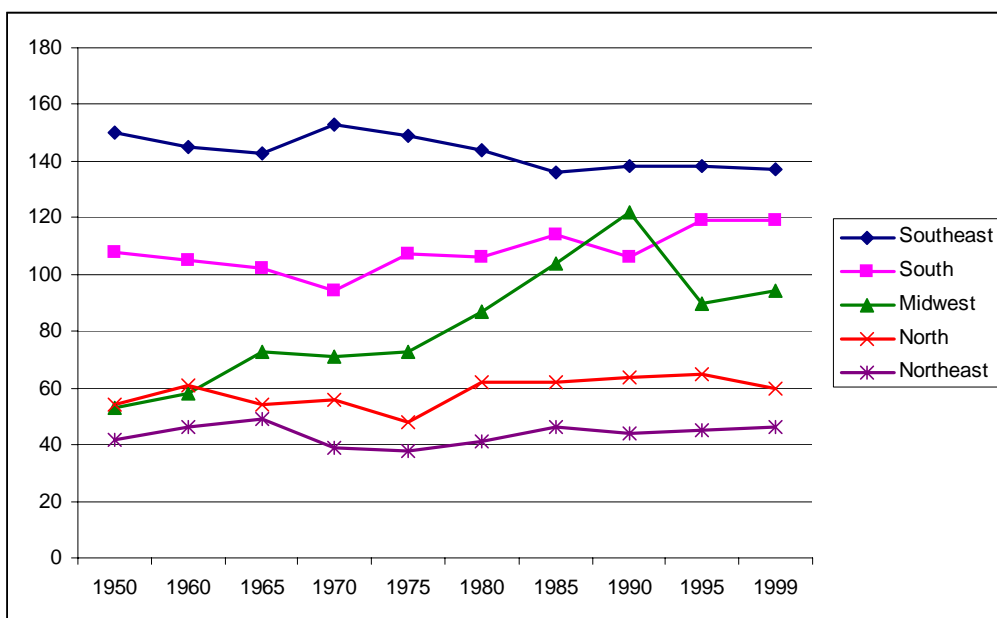
Fuente: Nasser (2000), p. 153.

Figura 6.3: PIB regional per cápita, 1999 (Brasil = 100)



Fuente: Gomes (2002).

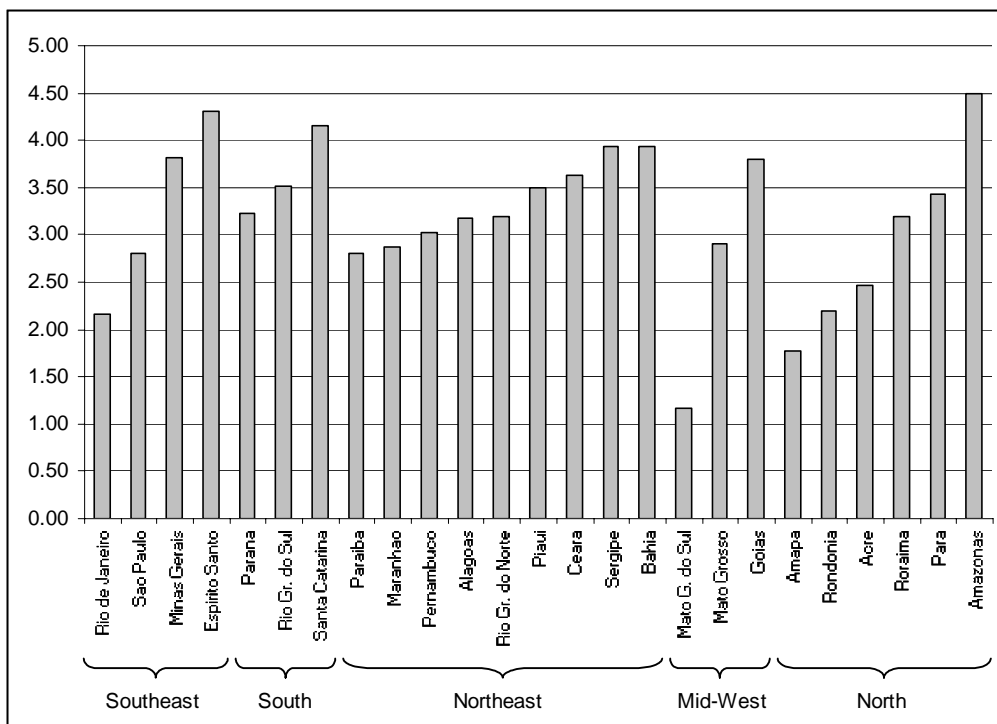
Figura 6.4: PIB regional per cápita 1950 – 1999 (Brasil = 100)



Fuente: Gomes (2002).

En lo que se refiere al PIB per cápita, Brasil presenta también una clara división entre el Norte y el Sur, como lo ilustra la Figura 6.3, que muestra el PIB per cápita en las distintas regiones. El PIB per cápita en el Nordeste era, por ejemplo, sólo 48% del promedio nacional en 1997, mientras que la cifra correspondiente para el Sudeste era 140%. La Figura 6.4 muestra el PIB per cápita de las cinco regiones en Brasil desde 1950 a 1999. Resulta claro que en cuatro regiones ha mostrado una tendencia creciente y sólo en el Sudeste ha caído. El Medio-oeste ha mostrado el aumento más fuerte; no obstante, esto no se debe a una política regional exitosa, sino que es consecuencia de la explotación de nuevas tierras en zonas de frontera.

Figura 6.5: Tasas promedio de crecimiento del PIB per cápita en los estados brasileños, 1947 - 1999 (%)



Fuente: Gomes (2002).

La Figura 6.5 muestra las tasas de crecimiento del PIB per cápita en 25 estados. No resulta claro de esta gráfica si los estados pobres crecen más rápido que los estados ricos y por lo tanto los están alcanzando. Lo que si puede apreciarse, no obstante, es la dispersión de la tasa de crecimiento entre los estados, dentro de cada región. Las regiones del Sudeste, Medio-oeste y Norte, muestran una dispersión mucho más fuerte entre sus estados que el Nordeste y el Sur, que muestran comportamientos más homogéneos.

Gomes (2002) mostró, por medio del cálculo de dos índices de desigualdad³⁶, que para el periodo de 1947 a 1999 hay evidencia que soporta la existencia de un proceso de convergencia entre los estados brasileños. No obstante, los índices tienen una variación significativa en el

³⁶ El *Theil-L* y el coeficiente ponderado de variación.

largo plazo. El autor, además, definió cinco sub-períodos con algunas características específicas:

- *1947–1956: desigualdad estable.* A pesar de algunas oscilaciones, durante este periodo la desigualdad permaneció relativamente estable.
- *1956–1965: desigualdad decreciente.* Tanto el coeficiente de variación como el *Theil-L* mostraron desigualdad decreciente, lo cual coincidió con una iniciativa de la política regional para ayudar a los estados más pobres, sobre todo en el Nordeste.
- *1965–1971: desigualdad creciente.* Durante este periodo Brasil vio el crecimiento más alto en la desigualdad entre sus estados, con un pico en 1970.
- *1971–1986: desigualdad decreciente.* A partir de 1971, la desigualdad empezó a disminuir. El autor hace énfasis a que esto podría explicarse, en parte, por ciertas iniciativas gubernamentales para mejorar las condiciones agrícolas.
- *1986–1999: reactivación de la desigualdad.* Aunque está claro que la desigualdad se elevó durante este periodo, no parece haber una explicación clara para el fenómeno.

Los resultados de los esfuerzos de la política regional de Brasil han sido, en el mejor de los casos, mixtos. El Nordeste no mostró una mejora clara. El Norte y el Medio-oeste, han mostrado algunas mejoras importantes en el crecimiento del producto, pero estos podrían deberse al hecho de que se trata de regiones de la frontera y no tanto a una política regional exitosa.

En el futuro, Brasil necesita una política regional más profunda si quiere reducir sus desigualdades regionales. Actualmente se están adelantando dos iniciativas de política con ese objetivo. Primero, el *Programa dos Eixos Nacionais de Desenvolvimento*, un programa de desarrollo regional a largo plazo que cubre el periodo 2003 a 2018 y cuenta con un presupuesto cercano a US\$77 mil millones. Segundo, se ha diseñado una política social con el propósito de reducir la pobreza en el país, particularmente en los estados más pobres.

Los objetivos del *Programa dos Eixos Nacionais de Desenvolvimento* son:

- Promover la competencia sistémica,
- Desatar el desarrollo potencial endógeno de las regiones,

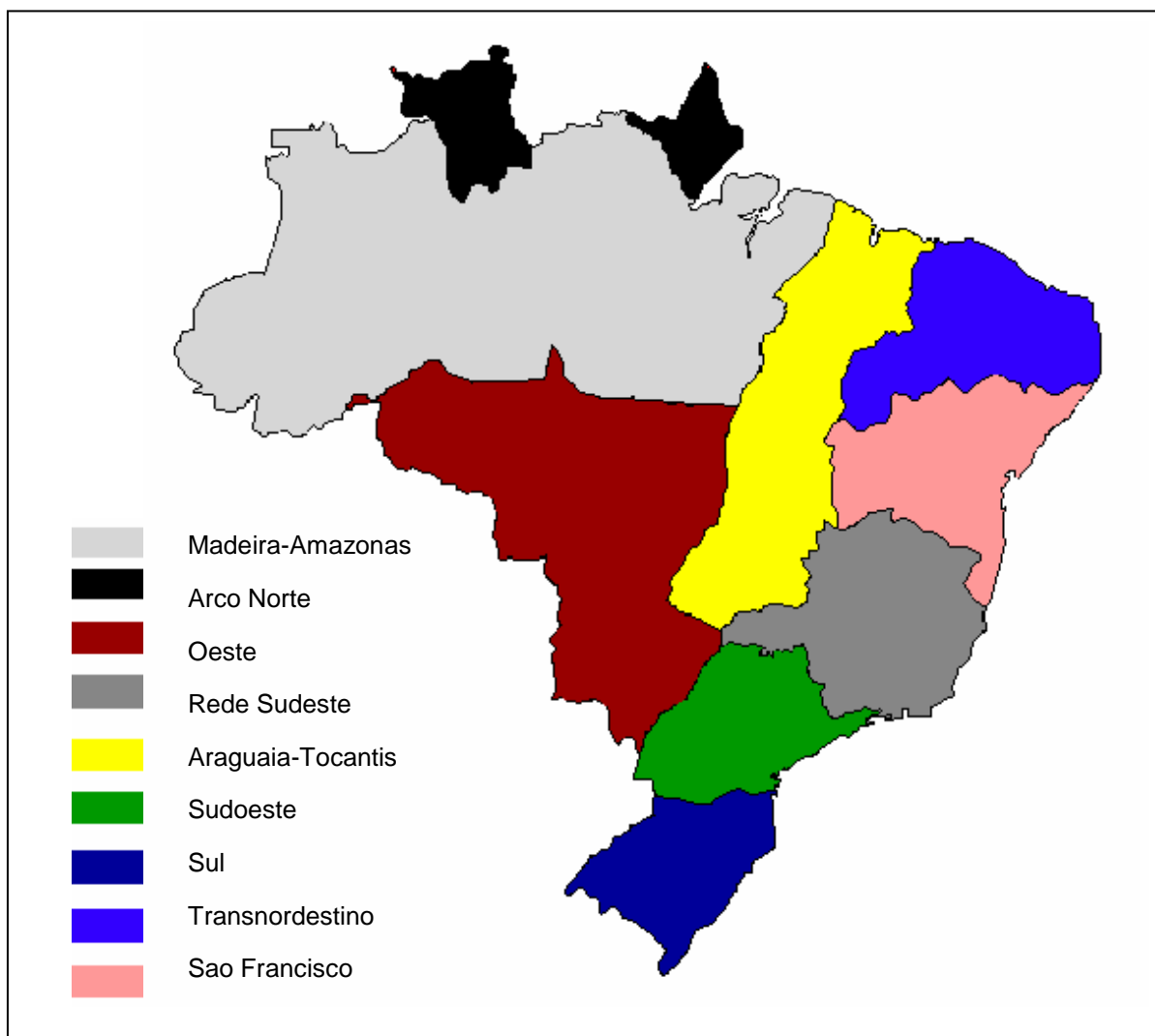
- Incentivar la cohesión económica y social,
- Promover el desarrollo sostenible,
- Incentivar la integración continental

El programa divide a Brasil en nueve áreas de desarrollo, o *eixos*³⁷, los cuales se pueden ver en la Figura 6.6. A pesar de la similitud de esta clasificación territorial con la clasificación regional discutida antes, el objetivo principal de la nueva metodología es dividir al país en áreas con condiciones geográficas y socio-económicas similares para aprovechar economías de escala y ventajas comparativas. Los *eixos* son, no obstante, muy diferentes en términos de tamaño. Por ejemplo, *Arco do Norte*, con 506.000 habitantes, tiene sólo 0.35% de la población nacional, mientras *Sudeste* con sus 60 millones de habitantes, tiene el 38% de la población nacional.

Los indicadores de escolaridad muestran que *Arco do Norte* y *Madeira Amazonas* son los *eixos* con mayores limitaciones educativas, aún cuando *Oeste*, *Araguaia-Tocantis* y *Sul* también tienen tasas bajas de escolarización. *Rede Sudeste* y *Sudoeste*, por otro lado, son los que cuentan con mejores condiciones educativas y mayor cubrimiento.

³⁷ *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*, definidos formalmente como espacios territoriales delimitados de acuerdo con dinámicas socioeconómicas y ambientales, para efectos de planeación.

Figura 6.6: Áreas de integración y desarrollo



Fuente: Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

Las actividades económicas en los *eixos* muestran una participación agrícola importante en la mayor parte del país. Aparte de esto, hay diferencias significativas. *Arco do Norte* está dedicado a actividades del sector público, agricultura y silvicultura; *Madeira-Amazonas* tiene su actividad principal en la *Zona Franca de Manaus* que es una zona libre de impuestos; Oeste se dedica a actividades agrícolas y ganaderas; *Araguaia-Tocantis* tiene como principal actividad agrícola la producción de soya; *Transnordestino* tiene un sector textilero importante, así como una significativa producción agrícola de alimentos; *Sao Francisco* se especializa en la industria

petroquímica; *Rede Sudeste* tiene un sector de servicios fuerte y una participación importante en la industria química; tanto *Sudoeste* como *Sul* tienen sectores agrícolas y industriales grandes.

El objetivo principal de la nueva política de desarrollo regional es promover el crecimiento individual de cada *eixo* aprovechando sus ventajas comparativas y competitivas, utilizando sus fortalezas actuales y desarrollando ventajas potenciales. Por ejemplo, *Arco do Norte*, *Madeira-Amazonas*, *Oeste* y *Araguaia-Tocantis*, que tienen un potencial fuerte en sus actividades agrícolas, estarían mejor al desarrollar sus recursos naturales. Por otro lado, *Transnordestino* y *Sao Francisco* tienen un futuro prometedor en turismo y en la industria petroquímica. *Rede Sudeste* tiene, gracias a una población bien educada, el ambiente apropiado para investigación y desarrollo, y para la tecnología. *Sudoeste* y *Sul* podrán aprovechar su alta productividad en producción agrícola e industrial.

7 Conclusiones

Para que una política regional tenga éxito debe generar una convergencia clara y sostenida entre las regiones más pobres y más ricas de un país. Claramente éste no ha sido el caso en ninguna de las economías analizadas en este trabajo. En la Unión Europea los resultados globales no han sido concluyentes, aunque algunos estudios encuentran que se ha presentado una convergencia lenta. Tampoco es claro si la convergencia dentro de la Unión Europea se debe a una política regional exitosa o a la integración económica. En España, los resultados no fueron muy diferentes de los de la Unión Europea. Los resultados globales no son concluyentes, y no se ha demostrado que haya tenido lugar una convergencia clara. Italia, por otro lado, produjo resultados ligeramente mejores, por lo menos inicialmente. En Italia se dio un proceso significativo pero limitado de convergencia desde los años 50 hasta 1975. Después de esto, la desigualdad regional ha aumentado en lugar de disminuir. En el caso de Brasil, los resultados son similares a los de Italia. Las regiones del país muestran convergencia de 1956 a 1965, lo mismo que de 1971 a 1986. En otros periodos las desigualdades regionales han aumentado. Además es incier-

to si la convergencia de las regiones brasileñas puede atribuirse a una política regional específica o si se debe a otras razones. Aun cuando los resultados observados en estos cuatro casos son relativamente pobres, se podría argumentar que las disparidades regionales hubieran sido considerablemente peores sin las iniciativas de política regional. En muchos casos dichas iniciativas han inducido el crecimiento de la economía nacional en su conjunto.

El objetivo de este trabajo ha sido estudiar varios casos de política regional que consideramos tienen relevancia particular para Colombia. El estudio es la primera parte de un proyecto más amplio que busca desarrollar recomendaciones para el marco conceptual de una política regional para el país.

La Unión Europea tiene una política regional bien desarrollada, y es uno de los casos más estudiados en el mundo. El ensanche de la Unión, además, ha generado un debate interesante así como la revisión de políticas regionales vigentes. España e Italia tienen una historia larga de política regional, y ambos países han experimentado dificultades con regiones atrasadas. Como país hispano, España tiene particular interés por sus similitudes culturales con Colombia. Brasil es el único país latinoamericano con una política regional bien desarrollada, y también es el único país de ingresos medios del estudio. En este sentido tiene relevancia considerable para estudiar problemas regionales en Colombia.

En consecuencia, desarrollar una política regional exitosa no es sencillo. Puede concluirse que es mejor invertir los recursos de las políticas regionales en mejorar la educación y la infraestructura en áreas como el transporte, las comunicaciones, la energía y el agua, en lugar de utilizarlos para incentivar la reubicación de industrias. Esto último puede, tal vez, reducir las disparidades regionales, pero con un gran costo para el crecimiento nacional, puesto que lleva a las empresas a invertir en lugares donde normalmente no lo harían.

Bibliografía

Acconcia, Antonio, y Alfredo del Monte (1999), "Regional Development and Public Spending: The Case of Italy", Working Paper No. 3, Gruppo Di Ricerca en Economia Industriale, Università degli Studi di Napoli "Federico II", Napoli.

Armstrong, Harvey, y Jim Taylor (2000), *Regional Economics and Policy*, Blackwell, Oxford.

Bachtler, John, y Douglas Yuill (2001), "Policies and Strategies for Regional Development: A Shift in Paradigm?", Regional and Industrial Policy Research Paper No. 46, University of Strathclyde, Glasgow.

Barón, Juan David, Gerson Javier Pérez, y Peter Rowland (2004), "A Regional Economic Policy for Colombia", mimeo, Banco de la República.

Barro, Robert J., y Xavier Sala-i-Martin (1991), "Convergence Across States and Regions", *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 1, pp. 107-182.

Baumont, Catherine, Cem Ertur, y Julie le Gallo (2001), "A Spatial Econometric Analysis of Geographic Spillovers and Growth for European Regions, 1980-1995", Working Paper No. 2001-04, Laboratoire d'Analyse et des Techniques Economiques (LATEC), Université de Bourgogne.

Bernard, Andrew B., y Charles I. Jones (1996a), "Technology and Convergence", *The Economic Journal*, Vol. 106, No. 437, julio, pp. 1037-1044.

Bernard, Andrew B., y Charles I. Jones (1996b), "Comparing Apples to Oranges: Productivity Convergence and Measurement Across Industries and Countries", *American Economic Review*, Vol. 86, No. 5, diciembre, pp. 1216-1238.

Bianchi, Patricio, Lee M. Miller, y Silvano Bertini (1997), "The Italian SME Experience and Possible Lessons for Emerging Countries", Executive Summary, United Nations Industrial Development Organization, Vienna.

Boldrin, Michele, y Fabio Canova (2001), "Inequality and Convergence: Reconsidering European Regional Policies", *Economic Policy*, No. 32, abril, pp. 207-253.

Diniz, Clelio, y Mohamd Ravazi (1993), "Emergence of New Industrial Districts in Brazil: Sao Jose dos Campos and Campinas Cases", Working Paper, CEDEPLAR, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

Escribá, F. Javier, y María José Murgui (2001), "Tecnología, cambio estructural y convergencia en las regiones españolas (1980-1995)", *Investigaciones Económicas*, Vol. 25, No. 2, mayo, pp. 335-357.

de la Fuente, Angel (2001), “Un poco de aritmética territorial: Anatomía de una balanza fiscal para las regiones españolas”, Preliminary Document, Estudios sobre la Economía Española, FEDEA.

Funck, B., y L. Pizzati, eds. (2003), *European Integration, Regional Policy, and Growth*, The World Bank, Washington D.C.

García-Milà, Teresa, y Ramón Marimón (1999), “Crecimiento de las regiones españolas: estructura sectorial, dinámica regional y distribución de rentas”, Working Paper Ref. 228, Department of Economics and Business, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona.

García-Milà, Teresa, y Therese J. McGuire (1993), “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, No. 3, pp. 5-26.

García-Milà, Teresa, y Therese J. McGuire (2001), “Do Interregional Transfers Improve the Economic Performance of Poor Regions? The Case of Spain”, *International Tax and Public Finance*, Vol. 8, No. 3, mayo, pp. 281-295.

Gardeazábal, Javier (1996), “Provincial Income Distribution Dynamics: Spain 1967-91”, *Investigaciones Económicas*, Vol. 20, No. 2, pp. 263-269.

Gomes, Gustavo Maia (2002), “Regional Development Strategies in Brazil”, International Conference on Regional Development and Foreign Direct Investment, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Fortaleza, 12-13 diciembre.

Helg, Rodolfo, Giovanni Peri, y Gianfranco Viesti (2000), “Abruzzo and Sicily: Catching up and Lagging Behind”, *EIB Papers*, Vol. 5, No.1, pp. 61-86.

Lamo, Ana (2000), “On Convergence Empirics: Some Evidence for Spanish Regions”, *Investigaciones Económicas*, Vol. 24, No. 3, septiembre, pp. 681-707.

Markusen, Ann (1996), “The Interaction Between Regional and Industrial Policies: Evidence from Four Countries (Korea, Brazil, Japan, and the United States)”, *Regional Science Review*, Vol. 19, No. 1, 2, pp. 49-77.

Nasser, Bianca (2000), “Economia regional, desigualdade regional no Brasil e o estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”, *Revista do BNDES*, Vol. 7, No. 14, pp. 145-178.

Paci, Raffaele, y Francesco Pigliaru (1998), “Growth and Sectoral Dynamics in the Italian Regions”, Working Paper No. 98/3, Centro Ricerche Economiche CRENOS, Cagliari.

Paci, Raffaele, y Andrea Saba (1997), “The Empirics of Regional Economic Growth in Italy, 1951-1993”, Working Paper No. 97/1, Centro Ricerche Economiche CRENOS, Cagliari.

Puga, Diego (2002), "European Regional Policies in Light of Recent Location Theories", *Journal of Economic Geography*, Vol. 2, No. 4, octubre, pp. 373-406.

Rodenas, C. (1994), "Migraciones interregionales en España, 1960-1989", *Revista de Economía Aplicada*, Vol. 2, No. 4, pp. 5-36.

Sala-i-Martin, Xavier (1996), "The Classical Approach to Convergence Analysis", *Economic Journal*, Vol. 106, No. 437, julio, pp. 1019-1036.

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 Vilorio 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 Vilorio 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 Vilorio 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 Vilorio 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. Peter Rowland	Políticas económicas regionales: cuatro estudios de caso	Julio, 2004