

Documentos CEDE

ISSN 1657-7191 Edición electrónica.

Inequidad Regional en Colombia

Darwin Cortés
Juan F. Vargas

34

OCTUBRE DE 2012

Serie Documentos Cede, 2012-34
ISSN 1657-7191 Edición electrónica

Octubre de 2012

© 2012, Universidad de los Andes–Facultad de Economía–CEDE
Calle 19A No. 1 – 37 Este, Bloque W.
Bogotá, D. C., Colombia
Teléfonos: 3394949- 3394999, extensiones 2400, 2049, 3233
infocede@uniandes.edu.co
<http://economia.uniandes.edu.co>

Ediciones Uniandes
Carrera 1ª Este No. 19 – 27, edificio Aulas 6, A. A. 4976
Bogotá, D. C., Colombia
Teléfonos: 3394949- 3394999, extensión 2133, Fax: extensión 2158
infeduni@uniandes.edu.co

Edición y prensa digital:
Cadena S.A. • Bogotá
Calle 17 A N° 68 - 92
Tel: 57(4) 405 02 00 Ext. 307
Bogotá, D. C., Colombia
www.cadena.com.co

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y sólo serán lícitos en la medida en que se cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor, sólo serán aplicables en la medida en que se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair use), estén previa y expresamente establecidas, no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular, y no atenten contra la normal explotación de la obra.

Inequidad Regional en Colombia *

Darwin Cortés ** y Juan F. Vargas ***

Resumen

Este documento hace un diagnóstico multidimensional de las brechas regionales que existen en Colombia a nivel departamental y de su persistencia en el tiempo. Así mismo se estudian las causas de la inequidad regional. La evidencia presentada sugiere que las diferencias institucionales de largo plazo explican las desigualdades regionales actuales. Para el diagnóstico se utiliza un conjunto amplio de variables socioeconómicas incluyendo variables de ingreso y actividad económica, variables de capital humano, medidas de pobreza y desigualdad, variables de comportamiento político, variables de aislamiento geográfico, y variables de esfuerzo o dependencia fiscal. El documento también revisa algunas experiencias internacionales exitosas en la disminución de brechas regionales y plantea algunas sugerencias de política pública para el caso colombiano.

Palabras clave: Inequidad regional, instituciones, políticas públicas

Códigos JEL: O18, P48, R1

* Este documento fue preparado en el marco de la Misión de Movilidad y Equidad del Departamento Nacional de Planeación. Agradecemos la valiosa labor de los asistentes de investigación Laura Hincapié, Camila Mora y Mauricio Vela, así como los comentarios de Roberto Angulo, Juan Camilo Cárdenas, Juan Esteban Carranza, Marcela Eslava, José Leibovich, Óscar Marulanda, Adolfo Meisel, Marcela Meléndez, Armando Montenegro, Hugo Ñopo, César Vallejo y Jorge Enrique Vargas. Este estudio fue financiado por el Departamento Nacional de Planeación a través de los contratos No. 365-2011 y No. 367-2011. Todos los errores y omisiones son exclusivamente de los autores. Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresadas en el artículo son enteramente de los autores, y no representan necesariamente la visión del Departamento Nacional de Planeación, ni las instituciones gubernamentales que aportaron información para la realización del estudio, ni ninguno de los directivos de dichas entidades.

** Profesor Principal de Economía Universidad del Rosario y CEIBA. E-mail: darwin.cortes@urosario.edu.co.

*** Profesor Principal de Economía, Universidad del Rosario. E-mail: juan.vargas@urosario.edu.co.

Regional Inequality in Colombia^{*}

Darwin Cortés^{**} y Juan F. Vargas^{***}

Abstract

This paper offers a multidimensional diagnosis of the Colombian regional gaps at the state level and their persistence overtime. The paper also studies the causes of the regional inequality and presents evidence suggesting that these are explained by long-term institutional differences. The diagnosis makes use of a large set of socioeconomic variables including proxies of income and economic activity, human capital, poverty and inequality, political behavior, geographical isolation, and fiscal effort and dependency. The paper reviews several international experiences that were relatively successful in reducing regional inequalities. It concludes by putting forward some policy prescriptions that may fit the Colombian case.

Key words: Regional inequality, institutions, public policies

JEL codes: O18, P48, R1

^{*} This paper is part of the Misión de Movilidad y Equidad (Mission of Equity and Mobility) of the Colombian National Planning Department. We are grateful to Laura Hincapié, Camila Mora and Mauricio Vela for their research assistance and to, Roberto Angulo, Juan Camilo Cárdenas, Juan Esteban Carranza, Marcela Eslava, José Leibovich, Óscar Marulanda, Adolfo Meisel, Marcela Meléndez, Armando Montenegro, Hugo Ñopo, César Vallejo and Jorge Enrique Vargas for helpful comments. This study was financed by the National Planning Department through the contracts No. 365-2011 and No. 367-2011. All mistakes and omissions are exclusively the authors'. The results, interpretations and conclusions of the paper are entirely responsibility of the authors and do not necessarily represent the view of the National Planning Department or that the other government institutions that provided information used for this study. It does not necessarily represent the view of neither of the directors of these institutions.

^{**} Assistant Professor of Economics, Universidad del Rosario y CEIBA. E-mail: darwin.cortes@urosario.edu.co.

^{***} Assistant Professor of Economics, Universidad del Rosario. E-mail: juan.vargas@urosario.edu.co.

1. Introducción

La disminución de las brechas regionales es una de las metas que se planteó el actual gobierno y que están consignadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: *Prosperidad para Todos*. En efecto, dice el Plan en su capítulo 2, que: “El camino hacia la prosperidad para todos pasa, necesariamente, por una reducción de las desigualdades regionales y de las brechas de oportunidades que existen en Colombia...” Asimismo la reducción de las brechas es uno de los pilares de la Política Nacional de Competitividad y Productividad de largo plazo, plasmada en el documento CONPES 3527 de 2008, y uno de los objetivos de la nueva Ley de Regalías. Desde un punto de vista normativo se puede o no estar de acuerdo con la idea de que la reducción de las brechas regionales es una condición necesaria para alcanzar la prosperidad, o bien para ser un país más competitivo. Lo cierto es que hoy por hoy la reducción de estas brechas hace parte del contrato social en Colombia y es un ingrediente fundamental del país próspero y competitivo que nuestros gobernantes ambicionan para todos.

No todas las visiones normativas están de acuerdo con la deseabilidad de la reducción de las brechas regionales. Un argumento que sugiere que dicha reducción no es conveniente en todos los casos sostiene que hay que tener en cuenta que los procesos de urbanización y aglomeración urbana, en presencia de rendimientos crecientes, pueden generar dinámicas de enriquecimiento regional focalizado que van en contravía de la convergencia regional, pero que no por ello deben evitarse.¹ Esta visión, sin embargo, no está exenta de críticas. Sus detractores argumentan que Colombia es un país de regiones y que es deseable preservar la ocupación del territorio en su diversidad regional. En este orden de ideas, si bien los procesos de urbanización y aglomeración generan rendimientos crecientes, estos procesos también generan deseconomías debido a la congestión y acentúan los cinturones de miseria urbanos.

En línea con los objetivos plasmados en el actual Plan de Desarrollo, este documento es más cercano a la primera visión normativa. No obstante, mediante el análisis de las brechas regionales en términos de una batería amplia de indicadores relacionados con el bienestar social, el trabajo interpreta la convergencia regional deseable como una que se da en términos de oportunidades y bienestar, y no necesariamente de producción e ingreso. De ahí la necesidad doble de: 1) Hacer un diagnóstico de la magnitud y las manifestaciones principales de las brechas regionales y de los posibles determinantes de largo plazo de éstas y, 2) Proponer acciones específicas de política que conduzcan a la reducción de las mismas. El presente trabajo es un esfuerzo por aportar a estos dos objetivos.

El análisis de las brechas regionales en Colombia y de su dinámica reciente está necesariamente ligado de manera estrecha con el proceso reciente de descentralización fiscal (y política) del país y los incentivos que este proceso genera en los entes regionales. El argumento principal a favor de la descentralización es que la transferencia de funciones administrativas y fiscales a las regiones permite una provisión más eficiente de los bienes públicos en la medida en que los entes territoriales conocen mejor las preferencias de la población local y la rendición de cuentas a nivel subnacional es menos engorrosa lo que hace más transparente el manejo de los recursos

¹ Este modelo fue propuesto para Colombia por Lauchlin Currie en los años setenta, y fue plasmado en el Plan de Desarrollo de las cuatro estrategias (1970-1974). Currie insistió en la importancia de promover la migración del campo a las ciudades para contar con una fuerza de trabajo de baja calificación en las últimas.

fiscales. El gobierno central puede equivocarse en escoger las prioridades de gastos, al no tener la suficiente información a nivel regional. Pero la descentralización no carece de críticos. Gordon (1983) y Sinn (2003), por ejemplo, argumentan que la transferencia de competencias fiscales a los gobiernos locales perpetúa las brechas interregionales y termina agrandándolas, en la medida en que los entes territoriales más rezagados carecen de la capacidad institucional para hacer cumplir la ley, lo que haría que las regiones pobres recauden y reciban un ingreso proporcionalmente menor, ejecuten menos gasto e inversión y aumenten su dependencia de las transferencias del gobierno central. Así, las brechas regionales podrían aumentar como resultado de la descentralización en vez de disminuir (Prud'homme, 1995).²

Otra de las consecuencias negativas de la descentralización en el marco de una escasa presencia estatal y de instituciones débiles es la captura del poder local por parte de grupos con poder político de facto, incluyendo grupos armados al margen de la ley. Como veremos en este trabajo este es uno de los principales enemigos de una descentralización exitosa, y un cuello de botella importante para la disminución de las brechas regionales.

El trabajo también resalta el papel de la 'pereza fiscal' (que definimos como una baja participación de los ingresos que cada región es capaz de generar individualmente – "ingresos propios"— en los ingresos totales de la región, y por lo tanto como una alta dependencia de recursos provenientes de otras fuentes) como uno de los determinantes principales de las brechas regionales. Esto está relacionado con el proceso de descentralización que se caracteriza por unas transferencias crecientes por parte del gobierno central³, al tiempo que exhibe una autonomía muy limitada de las regiones para decidir la composición de la ejecución del gasto a nivel local.⁴ Iregui et al. (2001) y Penning (2003) argumentan que el esquema actual de descentralización en Colombia mantiene la dependencia de los gobiernos locales con el nivel nacional y desincentiva el recaudo de impuestos locales. Otro argumento recurrente de los críticos de la descentralización es que el monto de los recursos asignados está condicionado en su mayoría por criterios distintos a la eficiencia y el buen desempeño, generando un problema de 'riesgo moral'. En efecto, la ley 60 de 1993 implementó criterios basados en población (22%), NBI (40%), nivel relativo de pobreza (20%) y eficiencia fiscal, administrativa y progreso en calidad de vida ([sólo] 18%). Con el objetivo de promover una mayor eficiencia en la ejecución

² En efecto, para el caso de Colombia, Barón y Meisel (2003) encuentran que durante la primera década de descentralización (es decir, durante los noventa) la desigualdad regional aumentó. Los autores explican este hecho argumentando que la poca flexibilidad para las entidades territoriales las hizo más dependientes de los recursos de transferencias y las obligó a financiarse a través del endeudamiento. Así mismo, Meisel (2007) argumenta que ni la descentralización ni la apertura lograron erradicar las brechas económicas regionales, que en efecto persisten desde comienzo del siglo XX.

Por otro lado, para el caso de Bolivia, Robinson (2008) argumenta que al fortalecerse el poder de los departamentos más ricos, la descentralización afecta la redistribución de los recursos en detrimento de los departamentos más pobres. Esto explica por qué las provincias ricas (Santa Cruz) o con recurso mineros (como Tarija) apoyan la descentralización mientras provincias más pobres (Oruro y Potosí) se oponen.

³ Entre 1991 y 2010, las transferencias totales recibidas por los entes territoriales crecieron en términos reales en más de 100%. Para el año 2009 las transferencias representaron más del 60% de los ingresos totales de los departamentales y más del 47% de los ingresos de los municipios. En el mismo periodo (1991-2010) el déficit fiscal del gobierno central como porcentaje del PIB registró un aumento del 0.3% al 7.1%.

⁴ La Ley 60 de 1993 estableció una destinación específica para las transferencias municipales, así: 30% para salud, 25% para educación, 20% para saneamiento básico, 5% para recreación y deporte y 20% para libre destinación.

del gasto público, estos criterios fueron modificados por la ley 715 de 2001 que creó el Sistema General de Participaciones. No obstante los incentivos perversos para la generación de recursos propios y la autonomía fiscal no se eliminaron del todo. Así las cosas no es claro el cuál es el balance del impacto de la descentralización en la inequidad regional.

En este trabajo miramos un conjunto amplio de indicadores económicos, sociales y políticos, durante la última década (periodo que ha coincidido con la profundización de la descentralización) y hacemos un diagnóstico de las inequidades regionales en términos de tales indicadores. En particular, el trabajo compara el desempeño de los distintos departamentos de Colombia en términos de un conjunto amplio de variables incluidas 'proxies' de capital humano (educación y salud), variables sociales como desigualdad y pobreza, variables de violencia y conflicto, y variables que describen el comportamiento electoral de las regiones. El desempeño así medido se contrasta con los recursos que los distintos departamentos (y sus municipios) reciben en términos de transferencias y regalías, así como su esfuerzo fiscal propio. Nuestra hipótesis de trabajo es que, en general, nuestras medidas de desempeño (por ejemplo la acumulación de capital humano) son manifestaciones de las inequidades regionales y no causas de las mismas. En efecto, nuestro diagnóstico sugiere que las causas 'profundas' de estas desigualdades están relacionadas con diferencias institucionales subyacentes, que se han perpetrado a través de los años desde la colonia, y que se manifiestan en diferencias en términos de presencia y capacidad del estado y gobernabilidad, imperio de la ley y monopolio de la violencia y derechos de propiedad. Así pues, nuestro aporte es explicar la persistencia de las inequidades regionales desde el punto de vista de sus causas fundamentales, haciendo énfasis en las divergencias institucionales de largo plazo en las regiones.

La segunda mitad del documento presenta nuestras reflexiones sobre posibles recomendaciones de política que, a la luz de nuestro análisis y nuestra lectura de la literatura sobre regiones, pueden ayudar a reducir las brechas y acercarse a los objetivos de política de la actual administración. Debido al enfoque de la primera parte, reconocemos de entrada que la formulación de acciones concretas de política no es fácil y que los esfuerzos que se hagan por cerrar las brechas regionales deben reconocer la importancia del contexto institucional y las restricciones de economía política como por ejemplo los incentivos de reforma que tienen los congresistas que toman las decisiones.

El documento consta de cuatro partes siendo la primera esta introducción. En la sección 2 presentamos nuestro diagnóstico de las inequidades departamentales, fundamentalmente con la ayuda de mapas que ofrecen una visión general de las diferencias regionales según cada indicador. La sección 3 ofrece un análisis que, basado en econometría, subraya la importancia de las diferencias institucionales de largo plazo como explicación última de las diferencias regionales actuales. La sección 4 resume las recomendaciones de política que consideramos apropiada a partir de nuestro análisis para alcanzar el objetivo de convergencia regional. Esta sección hace una revisión a vuelo de pájaro de la experiencia tanto internacional, como la experiencia reciente en Colombia de reforma institucional.

2. Diagnóstico

El PIB per cápita real de Colombia ha crecido casi 30% en los últimos 20 años. Este incremento sin duda ha generado mejoras en el bienestar de la población. Sin embargo, al analizar cómo se distribuyen estas mejoras entre los departamentos del país se ven diferencias importantes. Esta sección tiene como propósito mostrar las principales diferencias regionales en siete aspectos: producto interno bruto, educación, salud, recursos públicos, conflicto y crimen, política; y pobreza, desigualdad y bienestar.

Cuadro 1. Estadísticas descriptivas de las principales variables de análisis

Variable	Media	Desv. Stand.	Min	Max
PIB per cápita (precios de 2005), 1990-2009	6.660.942	5.586.472	1.417.333	53.000.000
Tasa de Analfabetismo, 1993 y 2005	0,142	0,059	0,02	0,278
Puntaje Saber 11 Matemáticas, 2000-2009	42,786	2,133	37,900	49,950
Cobertura bruta en la educación media, 2004-2008	97,520	25,068	35,676	149,300
Tasa de mortalidad infantil, 2005-2009	32,697	12,530	14,19	77,52
Esperanza de vida al nacer, 1988-2010	70,191	3,358	60,15	78,01
Índice Herfindahl para cámara, 1991-2010 ^a	0,230	0,084	0,021	0,667
Votos por políticos corruptos en la cámara (%), 2002-2010 ^b	0,071	0,094	0	0,301
Ingresos propios / Ingresos totales (%), 2000-2009	19,129	10,801	2,080	55,836
Transferencias per cápita (precios de 2005), 2000-2009	512.331,4	401.560,5	83.055,37	3.029.634
Regalías per cápita (precios de 2005), 2000-2009	139.086,3	334.046,5	0	2.420.240
Tasa de Incidencia de Pobreza Multidimensional, 2009 ^c	0,618	0,160	0,251	0,875
Gini-- Desigualdad de la Tierra, 2007	0,648	0,113	0,203	0,832
Índice de bienestar, 2005 – 2007 ^d	1,02E-09	1,826	-3,494	5,907
Eficiencia Institucional, 2008-2010 ^e	0,623	0,188	0,192	0,926
Desplazamiento, 2002-2009 ^f	1,041	1,150	0	5,058
Homicidios, 2002- 2009 ^g	1,163	0,813	0,0399	3,908
Cobertura coca (%), 2002-2009 ^h	1,354	3,150	0	26,293

^a Índice que mide la concentración en pocos candidatos, en las votaciones para la Cámara.

^b Porcentaje de votos por políticos implicados en escándalos de corrupción, según el archivo histórico de El Tiempo.

^c Nuevo índice de pobreza calculado por el DNP.

^d Ver detalles de su construcción en sección 2.7

^e Ver detalles de su construcción en sección 3.

^f Según municipios de abandono.

^g Tasa por 100 mil habitantes.

^h Porcentaje de hectáreas cultivadas con coca.

En el Cuadro 1 se reportan las estadísticas descriptivas de las variables más importantes que usaremos. Para leer estas variables se debe tener en cuenta que éstas están definidas sobre períodos diferentes y no necesariamente cubren todos los departamentos. Entre 1990 y 2009 el PIB per cápita promedio fue de 6.660.942 pesos constantes de 2005. Su valor mínimo fue de 1.417.333 pesos (Putumayo en 1990) y su valor máximo fue de 53.000.000 pesos (Casanare en 1999). Las variables de educación que vamos a manejar son: analfabetismo, rendimiento académico en matemáticas y cobertura en educación media. La tasa de analfabetismo muestra un promedio de 14,2% de personas mayores a 10 años que no saben leer ni escribir. La tasa mínima es del 2% (Bogotá) y la máxima del 27,8% (la Guajira). El resultado en la prueba de matemáticas de SABER 11 tiene un promedio de 42,7 puntos. Los resultados más bajos son de 37,9 puntos (Chocó en 2004) y los más altos de 49,9 puntos (Nariño en 2006). La cobertura bruta en educación media (décimo y undécimo grados) asciende a 97,5% en promedio. La cobertura mínima es de 35,6% (Guainía en 2008) y la máxima de 149,3% (Bogotá en 2009).

Las variables en salud que vamos a manejar son: mortalidad infantil y esperanza de vida. La tasa de mortalidad infantil promedio es de 32,6 niños por cada mil nacidos vivos. El mínimo es de 14,1 (Caldas en 2009) y el máximo de 77,5 (Chocó en 2005). La esperanza de vida al nacer es de 70 años en promedio. La esperanza mínima es de 60 años (Chocó en 1988) y la máxima de 78 años (Bogotá en 2010). La incidencia de la pobreza es del 61% en promedio. La incidencia mínima es del 25% (Bogotá) y la máxima es del 87% (Chocó). Por construcción, el índice de bienestar promedio es de cero.⁵ El índice más bajo es de -4.4 (Chocó en el 2009) y el índice más alto es de 4.9 (Bogotá en el 2007). La estadística descriptiva de las demás variables se puede consultar en el mismo cuadro.

A lo largo de todo el diagnóstico se van a presentar mapas que dividen los departamentos del país en cuartiles. Los departamentos del cuartil más bajo aparecen en rojo, los que le siguen aparecen en anaranjado, los del tercer cuartil aparecen en crema y los del cuarto cuartil en amarillo. Así pues, los departamentos que, en un sentido amplio, tienen peores desempeños aparecen en rojo y los de mejores desempeños en amarillo.

2.1. PIB per cápita

En la Figura 1 aparecen los departamentos del país según los cuartiles del PIB per cápita (precios constantes de 2005) de los años 1990 y 2009.

Si bien el PIB per capita ha aumentado en todos los departamentos en este periodo de veinte años, las posiciones de los departamentos casi no se han modificado. Los departamentos que tienen el PIB per cápita más bajo están en la costa Pacífica (Chocó, Cauca y Nariño), la costa Atlántica (Córdoba, Magdalena y Sucre) y la región Amazónica (Putumayo, Caquetá y Vaupés). Los departamentos que tienen el PIB per cápita más alto están en la región Andina (Bogotá, Santander y Antioquia), la costa Pacífica (Valle) y los llanos orientales (Arauca, Casanare y Meta). Los mapas de la Figura 1 demuestran una baja movilidad de los departamentos en términos de su riqueza, pues la mayoría de las posiciones relativas en PIB per capita persisten en el tiempo.

⁵ La construcción de este índice se explicará más adelante en el documento.

En 1990, Arauca tenía el PIB per cápita más alto. En 2009, ese puesto lo ocupa Casanare. Durante estos veinte años ambos departamentos han tenido un PIB per cápita más alto que el de Bogotá (que es tercero), llegando a ser, en algunos años, casi el triple del PIB per cápita de la capital. Este fenómeno está explicado por las rentas minero energéticas que, como veremos en este trabajo, en la mayoría de los casos deterioran el bienestar de los departamentos. En 1990 Antioquia y Valle tenían un PIB per cápita más alto que el de Santander y Meta, pero en los últimos años Santander y Meta han logrado producir más que Antioquia y Valle.

El departamento más rico en 2009 según su PIB per capita, Casanare, tenía una riqueza por habitante similar a la de Arabia Saudita, un país que, como Casanare, debe su riqueza a las rentas petroleras. En el mismo año, el departamento más pobre del país (Vaupés), tenía una riqueza por habitante equivalente al de Moldova. Esto ilustra las enormes discrepancias en la riqueza de los departamentos colombianos, y motiva en buena medida nuestro análisis.

En la Figura 2, se ve que Antioquia ha tenido tasas de crecimiento negativas tanto en 1990 como en 2009, al igual que Arauca y Vichada. También cabe resaltar el crecimiento negativo que han tenido Nariño y la Guajira en 2009, afectados probablemente por el conflicto y la economía de enclave, respectivamente.

Por otra parte, Putumayo ha tenido tasas de crecimiento muy altas (tuvo la tasa de crecimiento más alta en 2009) que le ha permitido salir del fondo (era el departamento con el PIB per cápita más bajo en 1990) y ubicarse en el segundo cuartil en 2009. Algo similar ocurre con los departamentos del pie de monte llanero (Caquetá, Meta y Casanare), así como Cesar, Norte de Santander y Chocó que se metieron al grupo de los departamentos que más crecen. Es importante mencionar que ningún departamento de la Costa Atlántica está en el cuartil más alto del PIB per cápita ni del crecimiento (salvo la excepción ya mencionada del Cesar).

¿Cómo se relacionan esos desempeños económicos entre sí? ¿Cómo se relacionan con la economía de los departamentos? Para aproximarnos a una respuesta a estas preguntas analizamos tres variables: una medida de gravitación económica entre departamentos, una medida de ruralidad y una medida de la importancia de la economía minera en la economía del departamento.

En la Figura 3 aparecen los mapas de la gravitación económica para los años 2000 y 2007. Este indicador, basado en la ley de gravitación universal de Newton, se construyó de la siguiente manera: la “gravitación” promedio entre el departamento X y los cuatro mercados principales (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) es el producto del PIB per capita real del departamento X y el promedio del PIB de las cuatro ciudades, dividido por el cuadrado del promedio de la distancia euclidiana entre el departamento X (se toma el centroide de su capital) y cada una de las cuatro ciudades. Esta es una proxy, usada en geografía económica, de la integración económica promedio de cada región al resto del país.

De estos mapas hay que destacar cuatro puntos. En primer lugar, en ocho años el mapa prácticamente no cambia.⁶ En segundo lugar, los departamentos más *cercanos*

⁶ El único cambio que se presenta en estos años es que la Guajira pasa del último cuartil (el más aislado) al tercero, desplazando a Arauca, que tiene un cambio en la dirección opuesta.

económicamente a estas ciudades son Bogotá, Antioquia, Valle, Caldas, Tolima, Cundinamarca, Boyacá y Santander y los más alejados (económicamente aislados) son los de la Amazonía, Vichada y Guainía. En tercer lugar, Atlántico no está entre los departamentos más cercanos a pesar de que su capital, Barranquilla, es una de las ciudades de referencia. Ninguno de los departamentos de la Costa Atlántica está en el cuartil más alto.

En el mapa de la Figura 4 se reporta el índice de ruralidad, tomado del Informe de Desarrollo Humano del 2011. Las coincidencias con los mapas de la Figura 3 son grandes. Los departamentos más rurales del país están en la Amazonía y los llanos orientales. Los menos rurales, en el centro del país. Al comparar las Figuras 3 y 4, lo más importante a resaltar es que los departamentos de Meta y Casanare tienen una relación muy cercana con el centro económico del país y a su vez son muy rurales. Estos dos departamentos siguen siendo la “despensa” del centro del país.

La Figura 5 aporta evidencia que está en línea con esta hipótesis. Allí se muestra la importancia de la economía minera dentro de la economía departamental para los años

2000 y 2009. Los departamentos del pie de monte llanero, salvo Caquetá, tienen una economía minera muy importante, sin embargo Putumayo y Arauca están más aislados que Meta y Casanare del centro del país (Figura 4). Los departamentos que dependen más de la economía minera son Arauca, Casanare y Guajira, cuyo PIB minero es superior al 50%.

2.2. Educación

¿Cómo están los departamentos con respecto a la educación? Para analizar este tema utilizaremos tres indicadores: analfabetismo⁷, cobertura bruta de la educación media⁸ y desempeño en la prueba de matemáticas del ICFES⁹. El analfabetismo es un indicador básico del avance de la educación en una región. Si bien el país tiene un analfabetismo de un poco menos del 10%, hay grandes diferencias regionales. Si bien casi todos los departamentos han hecho la tarea de ofrecer educación primaria a todos los niños, ese no es el caso para la educación media vocacional. Las regiones aún tienen grandes diferencias en este tema. Finalmente, la prueba de matemáticas es la prueba del examen SABER 11 que tiene promedios más bajos y en la que se presentan mayores diferencias entre los colegios y las regiones.

Al observar el mapa de analfabetismo (Figura 6) es claro que los niveles más altos están en la Costa Atlántica y en Chocó. De hecho, la Guajira tiene la peor tasa de analfabetismo del país (alrededor del 28% de la población mayor de diez años). Arauca y Casanare, que mostraban ser los departamentos más ricos ni siquiera pertenecen al cuartil con analfabetismo más bajo.

Las diferencias en cobertura de la educación media (Figura 7) muestran que los departamentos con mayor cobertura están en la zona andina (en particular, Bogotá, Cundinamarca, Boyacá y Santander). Cabe destacar que Sucre tiene coberturas relativamente altas. En contraste, los

⁷ Medido como la población mayor a 10 años que reporta que no sabe leer ni escribir.

⁸ Medido como la razón entre la población que está matriculada en 10 y 11 grados y la población en edad escolar (16-17 años).

⁹ Medido como el promedio en la prueba de SABER 11 de matemáticas.

de coberturas más bajas están principalmente en los llanos orientales y la Amazonía. Cauca, Chocó y la Guajira también tienen niveles muy bajos de cobertura.

Un patrón similar se encuentra en la distribución regional del rendimiento en la prueba de matemáticas del examen SABER 11. Los peores desempeños se concentran en los departamentos de la Amazonía (Amazonas, Putumayo, Caquetá y Vaupés), los llanos orientales (Vichada y Arauca), la Costa Atlántica (la Guajira y Magdalena) y Chocó. Cabe resaltar el buen desempeño de Nariño y Norte de Santander, y el progreso notable de Huila y Quindío.

2.3. Salud

Con respecto a la mortalidad infantil¹⁰, aunque todos los departamentos han logrado reducirla entre 2005 y 2009, las diferencias departamentales siguen siendo grandes. En este periodo los departamentos que tienen la tasa más alta y más baja son Chocó y Caldas, respectivamente. En Chocó 77 niños de cada mil nacidos vivos morían en 2005 y 66 de cada mil en 2009 (equivalente a Marruecos que tiene el puesto 90 de 128 en el ranking mundial). En Caldas las tasas de mortalidad infantil para esos años fueron de 17 y 14 niños por cada mil (equivalente a Paraguay que tiene el puesto 45 en el mundo, lo que indica que aún los departamentos con mejor desempeño en Colombia están rezagados para estándares internacionales). Una vez más, los departamentos del centro del país tienen los mejores desempeños y los de la periferia los peores. Los departamentos con peores tasas están en la costa pacífica, los llanos orientales y la Amazonía.

Con respecto a la esperanza de vida al nacer, los departamentos de Colombia parecen países diferentes. En los últimos 23 años, la esperanza de vida ha aumentado en casi diez años en todos los departamentos. Sin embargo la diferencia entre el mejor departamento y el peor se ha mantenido prácticamente intacta. En 1988, la esperanza de vida en Chocó era de 60 años y en Sucre de 71 años. En 2010, la esperanza de vida en Chocó es de 69 años (equivalente a Tuvalu, el puesto 119 del mundo) y en Bogotá de 78 años (equivalente al Reino de Bahrain, el puesto 35 del mundo). Hace 23 años Bogotá tenía la misma esperanza de vida que hoy tiene Chocó.

2.4. Recursos Públicos

¿Cuál es la dependencia de recursos públicos que han tenido los departamentos del país? Nos aproximaremos a la respuesta a esta pregunta con base en tres variables: los ingresos propios, las transferencias y las regalías.

En la Figura 11 se presenta el mapa de la proporción de ingresos de los gobiernos departamentales, y de los municipios de cada departamento, que son ingresos propios (es decir, no provienen de transferencias, regalías, ni deuda). Nótese que los departamentos de la periferia son los que menos esfuerzo fiscal hacen. En diez años el mapa casi no ha cambiado. Bogotá es la región que hace más esfuerzo fiscal. Guainía y la Guajira son los que hacen menos esfuerzo fiscal.

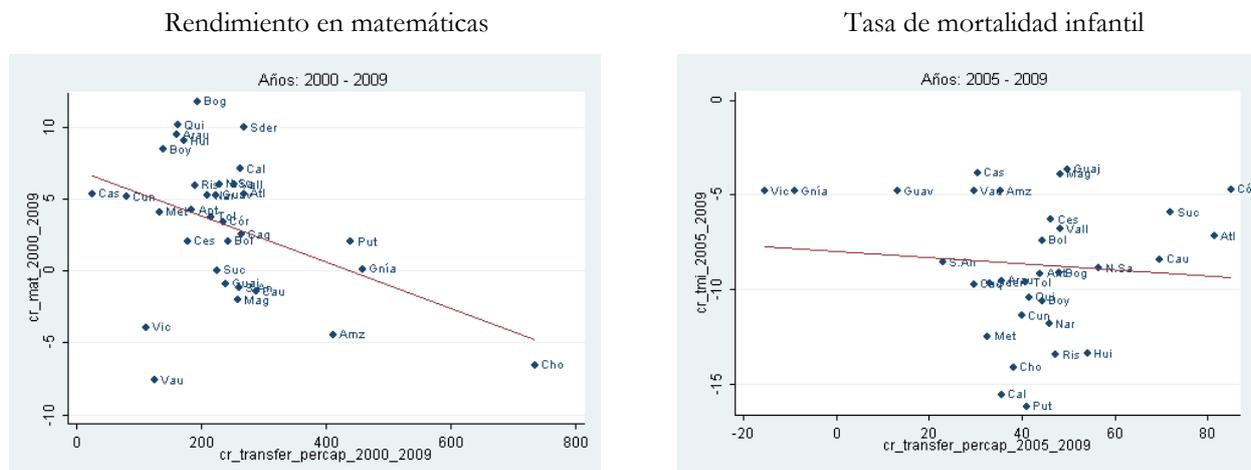
¹⁰ Número de niños entre 0 y 5 años muertos por cada mil nacidos vivos

Como se puede ver en la Figura 12, los departamentos que tienen menos ingresos propios son los que reciben más transferencias per cápita. Si bien los departamentos del sur y el oriente del país son los que reciben más transferencias, departamentos ricos (en PIB per capita) como la Guajira, Cesar, Arauca y Casanare están en el segundo cuartil que más recibe transferencias. Chocó y Putumayo casi no recibían transferencias en el año 2000, pero en el 2009 pasaron del cuartil de departamentos que más recibe.

Naturalmente, los departamentos que dependen más de la economía minera (Figura 5) también son los que más reciben recursos por regalías (Figura 13). Estos son los departamentos del pie de monte llanero, la Guajira y Cesar. Los departamentos del centro del país y de la Costa pacífica están en los cuartiles que menos reciben regalías.

En la Figura A aparece la correlación del crecimiento de las transferencias y, por un lado, el crecimiento en el rendimiento en matemáticas y, por el otro, el crecimiento en la mortalidad infantil. Claramente los departamentos cuyas transferencias han crecido más son los departamentos que han empeorado su rendimiento en matemáticas. En este caso la relación entre los recursos recibidos y los resultados es contraria a la esperada. Por otro lado la tasa de mortalidad infantil parece haber disminuido más en los departamentos que más han recibido transferencias. Sin embargo, al mirar detalladamente, los departamentos cuyas transferencias han crecido más (Córdoba, Atlántico, Sucre y Cauca) tienen reducciones en la tasa de mortalidad infantil muy similares a las de los departamentos cuyas transferencias han crecido menos (Vichada, Guainía, Guaviare y San Andrés).

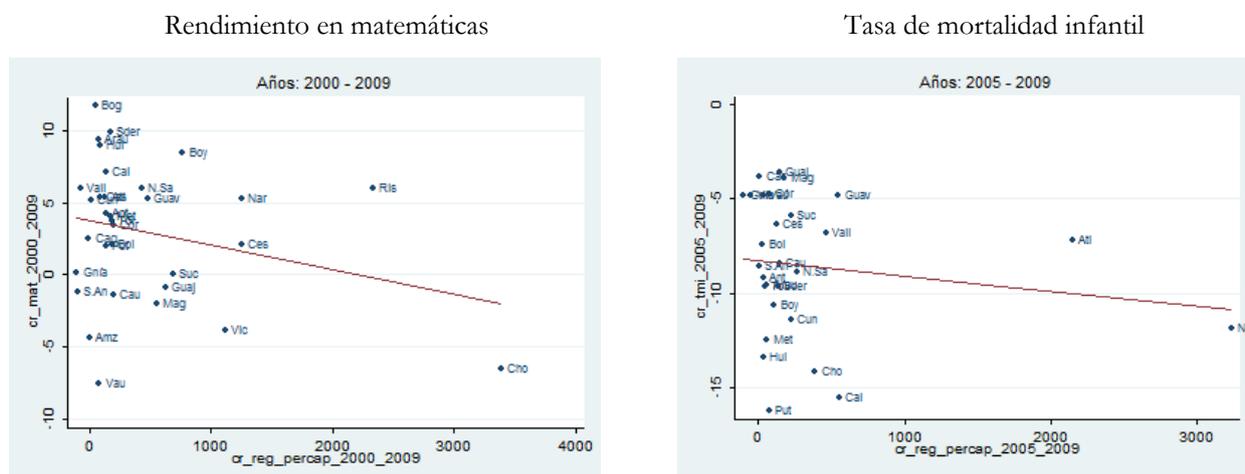
Figura A: Transferencias y resultados en educación y salud



En la Figura B se muestra la correlación entre el crecimiento de las regalías y, por un lado, el crecimiento del rendimiento en matemáticas y, por el otro, el crecimiento en la mortalidad infantil. De manera similar, los departamentos cuyas regalías han crecido más son los departamentos que han empeorado su rendimiento en matemáticas. En este caso la relación es contraria

a la esperada. Por otro lado la tasa de mortalidad infantil parece haber disminuido más en los departamentos que más han recibido regalías. Sin embargo, al mirar detalladamente, si sacamos los departamentos cuyas regalías han crecido más (Nariño y Atlántico), la relación es nula. Además, a pesar de que las regalías de esos departamentos aumentan más del doble en comparación con los demás, la reducción en mortalidad infantil está lejos de ser la mayor y tienen reducciones similares a las de otros departamentos cuyas regalías no han crecido (por ejemplo, Bolívar y Boyacá).

Figura B: Regalías y resultados en educación y salud



2.5. Conflicto y crimen

La capacidad que tiene un departamento de transformar su riqueza en bienestar para la población pasa por otras dimensiones que afectan la vida en las regiones del país. En la Figura 14 aparece el mapa con el desplazamiento forzado (población expulsada) para los años 2002 y 2009. Allí se puede ver que los departamentos que tienen más desplazados están al sur del país (Putumayo, Caquetá) en los llanos orientales (Guaviare, Vichada y Arauca), Costa Atlántica (Cesar, Magdalena, Sucre) y la Costa pacífica (Chocó, Cauca y Nariño).

Esta situación está asociada con altas tasas de homicidio (ver Figura 15) en los departamentos de Putumayo, Caquetá y Arauca. Los otros departamentos que tienen altas tasas de homicidio son el Valle del Cauca, Antioquia y los departamentos del eje cafetero. Por otra parte, los departamentos de Bolívar, Boyacá, Vichada, Guainía, Vaupés y Amazonas tiene las tasas de homicidio más bajas.

Finalmente, estas dos variables están a su vez relacionadas con el área cultivada con coca (ver Figura 16). Las áreas cultivadas más grandes están en el Putumayo, Nariño, Cauca, Caquetá y Guaviare, hacia el sur del país; y en Córdoba, Bolívar, Magdalena y Norte de Santander, hacia el norte del país.

2.6. Política

Otra dimensión que afecta las posibilidades de convertir la riqueza material en bienestar para las personas es la política. En esta sección presentamos dos variables asociadas con la manera como se hace política y como se comportan los electores en las regiones.

La primera variable es una medida de concentración de los votos en elecciones de Cámara para 1991 y 2010 (Figura 17). Esta concentración se mide, de manera estándar, con el índice de Herfindahl, medida que se puede interpretar como el inverso del número de candidatos. En 1991 Guainía, Caquetá, Amazonas, Casanare, Boyacá y el eje cafetero tuvieron cuatro o menos candidatos en las elecciones de la Cámara. En 2010, Guainía, Guaviare, Vaupés, Amazonía, Norte de Santander, Chocó y la Guajira tuvieron cinco o menos candidatos a la Cámara.

La segunda variable es el porcentaje de votos a la Cámara por políticos que han sido vinculados con escándalos de corrupción según noticias obtenidas del archivo electrónico de El Tiempo (Figura 18). Aquí cabe mencionar a Bolívar, Huila, Chocó, Córdoba, Norte de Santander y la Guajira como los departamentos que más han votado por políticos salpicados por corrupción.

2.7. Pobreza, desigualdad y bienestar

Ahora veamos cómo la riqueza, el crimen y la política están asociados a la pobreza, la desigualdad y el bienestar.

En la Figura 19 se puede ver la distribución regional del índice de pobreza multidimensional para 2011. Todos los departamentos en los dos cuartiles más pobres están por fuera del centro del país. En el cuartil más pobre están Chocó, Córdoba, la Guajira, Putumayo, Vaupés, Guaviare, Guainía y Vichada.

En la Figura 20 aparece la desigualdad en la propiedad de la tierra (Gini) para los años 2001 y 2010. La asociación con las anteriores variables parece ser más tenue. Los departamentos más desiguales son Valle del Cauca (el más desigual), Nariño, Huila, el eje cafetero, Sucre y Casanare. Esto es sin embargo consistente con trabajo que han encontrado una relación negativa entre concentración de la tierra e incidencia del conflicto violento (Fergusson y Vargas, 2011).

Finalmente, como un esfuerzo para resumir las múltiples dimensiones que hacen parte de nuestro diagnóstico de las brechas regionales, construimos un índice de bienestar compuesto, usando una metodología de análisis de componentes principales. Para definir las variables a incluir entrar en el índice de bienestar usamos como criterio de selección un indicador de desigualdad (ID) entre departamentos calculado para cada una de las variables incluidas en este diagnóstico. El indicador de desigualdad se calcula de la siguiente forma,

$$ID = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^{32} pob_i p_i - \frac{1}{32}$$

donde pob_i es el ponderador poblacional del departamento i , y p_i es la proporción del departamento i en la variable con respecto al total de la variable al sumar todos los departamentos. Si la desigualdad es máxima el ID toma valor aproximado de 0,97. Si la desigualdad es mínima el ID toma valor de cero. Los resultados del ID aparecen en el siguiente cuadro:

Cuadro 2. Desigualdad entre departamentos

PRODUCCIÓN	
Gravitación regional	0,794
PIB per cápita	0,456
Ruralidad	0,319
EDUCACIÓN	
Matemáticas	0,387
Analfabetismo	0,352
SALUD	
Mortalidad infantil	0,337
Esperanza de vida	0,309
RECURSOS PÚBLICOS	
Recursos propios	0,544
Regalías y transferencias per cápita	0,33
CONFLICTO Y CRIMEN	
Cobertura de coca	0,631
Desplazamiento	0,386
Homicidios	0,392
POBREZA Y DESIGUALDAD	
Pobreza multidimensional	0,329
Desigualdad de la tierra	0,321

Según el ID, entre las medidas de producción los departamentos son más desiguales en términos de su integración económica con los mercados principales (índice de gravitación regional). Esto significa que la producción del país está muy concentrada en pocos sitios que quedan relativamente cerca entre sí. Con respecto a educación, los departamentos son más desiguales en el rendimiento promedio en matemáticas en la prueba de SABER 11. En salud, los departamentos son más desiguales en la mortalidad infantil. En recursos públicos, los departamentos son más desiguales con respecto a los recursos propios que generan. En conflicto y crimen los departamentos son más desiguales en términos de su producción de coca. Y finalmente en pobreza y desigualdad, los departamentos son más desiguales con respecto a la pobreza. Nótese que la gravitación regional es el aspecto en el que los departamentos son más desiguales. Luego está la cobertura de coca y los recursos propios.¹¹

¹¹ Nótese que los aspectos no seleccionados también son interesantes y requieren políticas apropiadas. Por ejemplo, la desigualdad en la propiedad de la tierra es un problema muy grave en el país. Lo que estamos enfatizando acá son los problemas que son relativamente igual de graves en todos los departamentos. Manejar este problema requiere políticas a nivel nacional cuyo componente de diferenciación regional no es tan importante como el de las políticas que estén dirigidas a cambiar la gravitación regional.

Usando estas variables construimos el índice de bienestar. La distribución departamental de este índice para 2007 aparece en el mapa la Figura 21. Este mapa evidencia de manera clara la configuración centro-periferia del país ya sugerida por los mapas anteriormente analizados. Chocó, Córdoba, Sucre, Magdalena, Guajira, Vichada, Guainía, Vaupés, Guaviare, Amazonas y Cauca son los departamentos cuya población disfruta de menos bienestar. En contraste, Bogotá, Cundinamarca, Valle, Santander y los departamentos del eje cafetero, son los departamentos cuya población disfruta mayor bienestar.

Los hallazgos que tenemos hasta ahora se pueden resumir en tres puntos: En primer lugar, hay diferencias muy grandes entre los departamentos del centro y los de la periferia (ambas costas, los llanos orientales y la Amazonía). Los primeros gozan de mejores resultados en educación, salud, pobreza y bienestar que los segundos. En segundo lugar, estas diferencias han persistido en el tiempo, lo que evidencia la poca movilidad de los departamentos y la perpetuación de las brechas. En tercer lugar, los departamentos de la periferia dependen más de la minería y tienen más acceso a recursos de transferencias y regalías.

¿Esto les ha permitido a los departamentos más pobres acercarse a los departamentos más ricos? ¿Qué relación existe entre el PIB per cápita, por un lado, y la acumulación de capital humano, la política, la pobreza y la desigualdad, por el otro?

Para responder la primera pregunta, chequeamos cuál es la relación entre el PIB per cápita y el crecimiento. En la Figura 22 aparece la representación gráfica de esta relación. En el panel de la izquierda se incluye Casanare. En el panel de la derecha no. La razón es que Casanare tiene un PIB per cápita mayor al doble del PIB per capita de cualquier otro departamento, así que cualquier relación es sensible a incluirlo o no. En el panel con Casanare la relación entre PIB y crecimiento es negativa. Esto sugeriría que hay convergencia entre los departamentos del país. Sin embargo, en el panel de la derecha se muestra que basta excluir a Casanare para que esa relación cambie de signo. En realidad no hay convergencia entre los departamentos del país. Por esta razón, de ahora en adelante todos los gráficos de PIB se mostrarán con y sin Casanare.

Con respecto a la segunda pregunta, en las Figuras 23 a 27 se grafica la relación entre el PIB per cápita y variables de educación y salud. Todas las relaciones son las esperadas. El PIB es mayor donde hay menos analfabetismo, más cobertura de la educación media, mejor rendimiento en la prueba de matemáticas de SABER11, menor mortalidad infantil y mayor esperanza de vida. En todos los casos, excluir a Casanare hace que la relación sea más

fuerte en el sentido esperado. Esto es más evidente en la relación entre PIB y esperanza de vida (Figura 27). Cuando se incluye Casanare la relación es nula (con una pendiente negativa muy leve). Cuando no se incluye, la relación es positiva.

En las Figuras 28 y 29 se observa que existe una correlación negativa entre el PIB per cápita y la concentración de las votaciones en la Cámara y la corrupción en la Cámara, respectivamente. De nuevo las relaciones son más fuertes cuando se excluye al Casanare. La relación con la corrupción es más débil que la relación con la concentración. En la Figura 29 se observa que la corrupción en la Cámara es muy fuerte en departamentos con PIB per capita bajo y medio.

En la Figura 30 se ve claramente que existe una relación directa entre la generación de recursos propios por parte de los gobiernos regionales (departamentales y municipales) y el PIB per cápita. Esta relación es más fuerte cuando se excluye Casanare, que es un departamento que recibe muchos recursos por concepto de regalías. En la Figura 31 se observa que las transferencias per cápita tienen una relación *negativa* con el PIB per cápita. Es de notar que los departamentos están muy cerca unos de otros salvo en casos como los de Guainía, Amazonas, Vaupés y Vichada que reciben muchas más transferencias que los otros departamentos. En la Figura 32 aparece la relación entre el PIB per cápita y las regalías per cápita. La relación es positiva pero mucho más débil cuando se excluye a Casanare. La relación positiva está explicada por los departamentos de Arauca y Meta que reciben muchas regalías y su PIB per cápita es relativamente alto. El caso de la Guajira es preocupante en tanto que recibe muchas regalías pero su desempeño en términos de PIB per cápita es aún así relativamente bajo.

La relación entre el PIB per cápita y la pobreza multidimensional es negativa (ver Figura 33) y muy fuerte con y sin Casanare. Por su parte la relación entre PIB per cápita y la desigualdad en la propiedad de la tierra es positiva aunque las observaciones dejan ver que es mucho más compleja. Es una relación fuertemente positiva para los departamentos de desarrollo bajo y medio, pero de ahí en adelante es una relación positiva muy débil. Es importante resaltar que, en cualquier caso, la desigualdad en la propiedad de la tierra es muy alta en todos los departamentos (ver Figura 34).

Finalmente, la relación entre PIB per cápita y bienestar es fuertemente positiva con y sin Casanare. Aun cuando el bienestar no incluye el PIB entre sus componentes, como sí incluye la gravitación regional esta relación no sorprende. Si es sorprendente que a lo largo de todos los niveles de PIB per cápita, los departamentos que reciben más regalías (Casanare, Arauca, Meta y Guajira) están en la mitad más baja de bienestar (ver Figura 35).

Al hacer un análisis multivariado de la relación de los recursos públicos con nuestras medidas de educación (cobertura y prueba SABER 11 de matemáticas) y bienestar se puede ver que los ingresos propios tienen una relación positiva con las tres variables. Por su parte, las transferencias tienen una relación negativa con dichas variables. Finalmente, las regalías tienen una relación positiva y significativa (aunque el coeficiente es muy cercano a cero) con la cobertura en educación media y una nula con el bienestar y los resultados de matemáticas (ver Tabla D.1).

2.8. La población y la desigualdad municipal¹²

Nuestro análisis de diagnóstico no tiene en cuenta dos temas que son importantes en cualquier análisis de desigualdad regional como éste: la distribución de la población entre los departamentos y la desigualdad al interior de los departamentos. Consideramos que estos temas son muy importantes y dedicamos esta sección a analizarlos.

¹² Agradecemos a Juan Esteban Carranza porque sus valiosos a un borrador de este trabajo nos condujeron a hacer esta sección.

La distribución de población

Los cuartiles de los mapas incluidos en el documento están calculados según el número de departamentos. Una alternativa sería calcular los cuartiles de acuerdo a la población agregada, de manera que en cada grupo quedara el 25% de la población (independiente del número de departamentos que la conforman) en vez del 25% de los departamentos (ocho en cada grupo).

A continuación mostramos el ejercicio de calcular los cuartiles con base en la población. Esto lo hicimos para la variable que consideramos de mayor interés en el documento, porque resume unidimensionalmente el diagnóstico multidimensional presentado: el índice de bienestar. La idea de este ejercicio es comparar el resultado con los cuartiles por departamentos para hacerse una idea de si al no tomar en cuenta la distribución de la población en los departamentos se están exagerando las brechas departamentales que resultarían de tener en cuenta la población.

El Cuadro 3, a continuación, muestra el resultado de esta comparación para la variable mencionada. Es interesante ver cómo la distribución de cuartiles, que en el caso del número de departamentos es uniforme por definición (1/4 de los departamentos en cada cuartil), se hace más asimétrica hacia la izquierda. Es decir, al tomar en cuenta la distribución de la población aumenta el número de departamentos que se encuentran en los cuartiles más bajos de bienestar y disminuye el número de departamentos localizados en los cuartiles altos.

Cuadro 3. Distribución del Bienestar con distintas mediciones de cuartiles

	Departamento	Cuartil por Poblacion	Cuartil por ICP5
1	Choco	1	1
2	Vichada	1	1
3	Putumayo	1	1
4	Guaviare	1	1
5	Vaupes	1	1
6	Amazonas	1	1
7	La Guajira	1	1
8	Guainia	1	1
9	Arauca	1	1
10	Cordoba	1	2
11	Caqueta	1	2
12	Narino	1	2
13	Magdalena	1	2
14	Cauca	1	2
15	Cesar	1	2
16	Sucre	1	2
17	Casanare	1	2
18	Bolivar	2	3
19	Meta	2	3
20	Huila	2	3
21	Norte de Santander	2	3
22	Tolima	2	3
23	Boyaca	2	3
24	San Andres	2	3
25	Caldas	2	3
26	Quindio	2	4
27	Atlantico	2	4
28	Risaralda	3	4
29	Cundinamarca	3	4
30	Santander	3	4
31	Valle del Cauca	3	4
32	Antioquia	4	4
33	Bogota, D.C.	4	4

Así pues, este cuadro sugiere que un ejercicio que asigna los departamentos a los cuartiles de cada variable según su población, resultaría en un diagnóstico en el cual las brechas regionales serían mayores. Dicho de otra forma, el diagnóstico que actualmente estamos proponiendo es conservador, de tal forma que las brechas regionales serán aún mayores si se tomara en cuenta la forma como la población se distribuye en los departamentos.

La desigualdad al interior de los departamentos

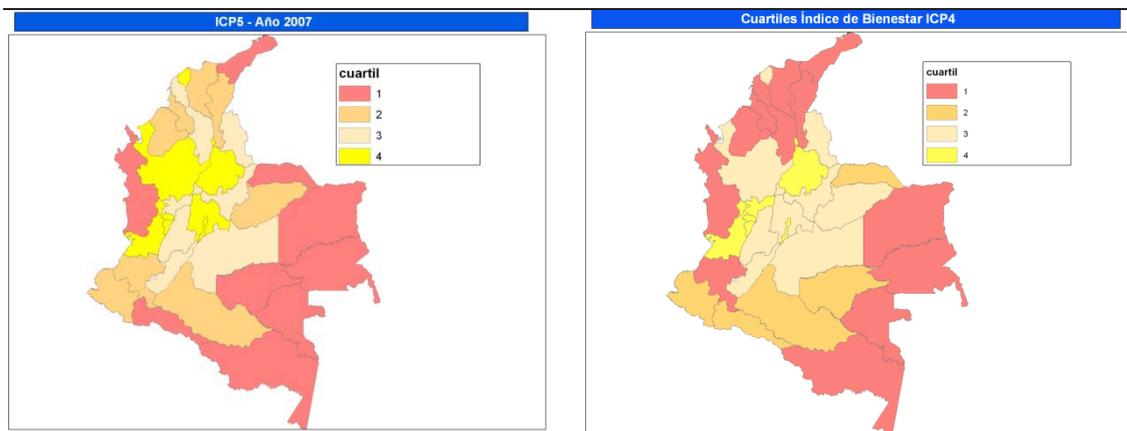
En cualquier estudio de desigualdad regional siempre surge la pregunta sobre cómo se distribuyen las variables de interés dentro de las regiones, para cualquier definición de región que se esté usando. Es una pregunta clave porque es claro que los problemas de desigualdad no se extinguen al comparar los departamentos. Nos interesa saber qué pasa con los municipios de esos departamentos, al interior de esos municipios, etc.

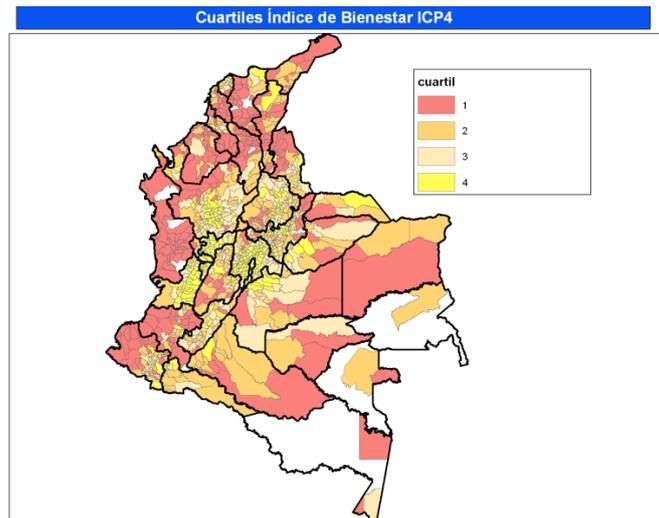
En los mapas que se presentan a continuación se compara la variación departamental de nuestra variable fundamental: el índice de bienestar que sintetiza mediante un ejercicio de componentes principales la variación de las variables más importantes en las dimensiones de educación, salud, conflicto, pobreza y desigualdad, y recursos públicos.

Para este ejercicio se calculó primero el índice de bienestar a nivel departamental sin tener en cuenta entre sus componentes la gravitación regional ni los recursos propios. Esto se hizo para garantizar la comparabilidad con un índice equivalente calculado a nivel municipal, pues no existen datos de gravitación regional a nivel municipal y, aunque se pueden calcular los ingresos propios de cada municipio, no se sabe cuál es la proporción de los ingresos propios de los ingresos propios del departamento que se gastó en cada municipio.

Lo primero que hay que notar es que el índice de bienestar departamental calculado sin esas variables (ICP4) es muy parecido al índice de bienestar que calculamos anteriormente y que incluye esas variables (ICP5). Es decir, al calcular el índice que permite comparabilidad a nivel departamental y municipal no estamos cambiando el diagnóstico fundamental de inequidad regional.

La segunda anotación importante es que, si bien en efecto el índice de bienestar municipal muestra que hay variaciones importantes al interior de los departamentos, están parecen ser mucho más pronunciadas al interior de los departamentos que no están en el primer cuartil de bienestar (es decir los que están en peores condiciones). Por ejemplo, Antioquia es un departamento que está en el mejor cuartil de bienestar departamental pero tiene municipios que están en el peor cuartil. Las recomendaciones de política que proponemos en la sección 4 son sensibles a estas desigualdades al interior de los departamentos.





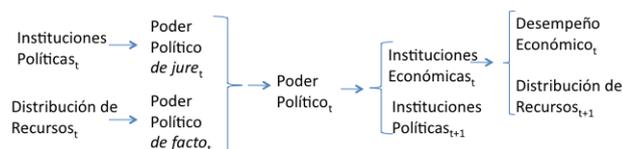
3. El papel de las instituciones

Cuáles son las causas de las desigualdades regionales en Colombia? Una respuesta inmediata es que los diferenciales del desempeño económico en las regiones de Colombia tienen que ver con que algunas regiones tienen un mayor capital humano, una mejor disciplina fiscal y capacidad de generación de ingresos propios, un mejor comportamiento político y menores índices de criminalidad y violencia. Sin embargo esta sería una respuesta incompleta porque ante ella la pregunta de “qué explica las brechas de desempeño económico?” se podría reformular como “qué explica entonces el diferencial en capital humano, la mayor disciplina fiscal, el mejor comportamiento político, etc.?” En efecto, el capital humano y los demás componentes de esa respuesta son causas inmediatas de las brechas económicas regionales. Nos interesa sin embargo indagar sobre las causas profundas de la desigualdad regional, es decir, las causas primeras que explican las diferencias en capital humano, etc., y a su vez la desigualdad regional en el país.

La literatura reciente de economía política del desarrollo (ver por ejemplo los trabajos de Daron Acemoglu y Simon Johnson de MIT, y James Robinson de Harvard) ha identificado tres “candidatos” a causas profundas: la geografía, la cultura y las instituciones. El capital humano, el esfuerzo fiscal, el comportamiento político, las tasas de criminalidad, etc. son manifestaciones y síntomas de estas causas profundas pero no explican las brechas per se. Es por esto que en el trabajo nuestro diagnóstico acerca de la brecha incluye también esas y otras medidas, y la búsqueda de causa debe hacerse a otro nivel.

Esta misma literatura ha mostrado que de los tres candidatos, el que mejor explica las diferencias en términos de desempeño económico *entre países* son las instituciones. Nosotros partimos de este punto para proponer la hipótesis de que las instituciones son el determinante fundamental de las brechas regionales *al interior* de Colombia. El otro candidato claro, la geografía, es también considerado pero en nuestro análisis estadístico mostramos que las regresiones explican el bienestar de las regiones, aún controlando por una batería amplia de variables geográficas.

Acemoglu et al. (2005) proponen un marco conceptual para entender cómo las instituciones (políticas y económicas) determinan el desempeño económico de largo plazo y por qué estas persisten pero también cuáles son sus fuente de cambio. Dicho marco se resume en el siguiente esquema:



Fuente: Acemoglu et al. (2005)

El poder político en el momento t determina la escogencia de las instituciones económicas en ese momento así como las instituciones políticas que estarán vigentes en el momento $t+1$. Estas instituciones, a su vez, determinarán el desempeño económico así como la forma en que se distribuirán los recursos (las instituciones determinan quienes son los ganadores y perdedores). Pero vamos un paso atrás: el poder político es una mezcla entre el poder político de jure (las instituciones formales) y el poder político de facto (la capacidad de influenciar la toma de decisiones por mecanismos no formales como poder económico o capacidad de coerción). El poder político de jure está dado por las instituciones políticas y el de facto está condicionado por la distribución de recursos. Esto muestra un esquema cíclico por el cual las élites en el poder van a escoger las instituciones políticas que les permitan conservar ese poder en el futuro, así como las instituciones económicas que les garanticen poder político de facto a partir de una distribución de los recursos en la que ellos salen favorecidos. Esto hace que las (malas) instituciones persistan en el tiempo. Sin embargo, en coyunturas históricas en las que grupos marginados acumulan poder político de facto puede suceder que estos logren cambiar las instituciones para que estas los favorezcan en $t+1$ en su poder político de jure y en la distribución de los recursos. Esto muestra cómo las instituciones también pueden cambiar en circunstancias especiales.

Mejores instituciones (en particular un sistema judicial eficiente y eficaz que garantice el imperio de la ley en todas las regiones y que haga respetar las reglas del juego y proteja los derechos de propiedad) hacen que sea más difícil que se consoliden mafias regionales, élites de poder que capturen el estado y grupos al margen de la ley con poder de facto otorgado por las armas y capacidad de coerción. En ausencia de todos ellos es menos probable que se expropien (por vía legal mediante presión política de poderosos o por vía violenta mediante las armas) los retornos de las inversiones en capital físico y humano de los agente económicos. El imperio de la ley y la ausencia de estos obstáculos, además aumentaría la productividad y permitiría que los mercados funcionen mejor. Así pues la calidad institucional está estrechamente ligada con la prosperidad.

Para nuestro análisis necesitamos entonces tener una medida de las instituciones en las regiones. A partir de la base de datos de la Fiscalía (SPOA) que recoge información del número de casos que entran y salen del sistema en diferentes delitos de derecho penal, adoptamos una medida de la eficiencia del sistema judicial asociada a este tipo de delitos. En particular, se

trata de un índice que penaliza la eficiencia en la evacuación de casos de delitos penales con la impunidad en el resultado de los mismos. Así el índice es:

$$(\text{Salidas Totales}_{it}/\text{Entradas}_{it}) \times (\text{Salidas de Fondo}_{it}/\text{Salidas Totales}_{it})$$

El primer componente del producto mide la eficiencia en la evacuación de casos en el departamento i , año t (un bajo valor de este componente estaría asociado con una alta congestión); y el segundo es una medida inversa de impunidad, pues calcula el porcentaje de salidas en el que hay un culpable identificado (salidas de fondo) sobre las salidas totales. Note que en este índice “Salidas Totales” se puede simplificar de manera que tenemos:

$$\text{Salidas de Fondo}_{it}/\text{Entradas}_{it}$$

Nuestra medida tiene entonces en cuenta no sólo la eficiencia en la evacuación de procesos sino también la forma como estos se evacúan.

Si bien se trata de una medida de derecho penal y no civil la adoptamos por dos razones: en primer lugar, los delitos penales (que incluyen los delitos contra la vida y la integridad) son delitos sobre derechos fundamentales que afectan de forma fundamental la vida en una región. Si tenemos dos regiones iguales en todo salvo en la fortaleza del sistema judicial, muy seguramente las actividades en la región débil serán mermadas por la incertidumbre asociada a la resolución de delitos. En segundo lugar, es de esperar que haya una alta correlación entre las fortalezas del sistema judicial, de tal forma que nuestra medida de fortaleza del sistema de la justicia penal se puede entender como una proxy de fortaleza de la justicia civil. En efecto allí donde la justicia penal no funciona esperaríamos que las instituciones civiles fueran débiles. A su vez, el contexto institucional de una región afecta las actividades económicas que se llevan a cabo en su territorio. En síntesis, estamos hablando de “eficiencia institucional” en un sentido amplio.

El Cuadro 4 ilustra el ranking de los departamentos según su eficiencia judicial promedio para el periodo para el cual tenemos información confiable de salidas y entradas de casos por delitos (2008-2010 cuando el nuevo sistema penal oral acusatorio [SPOA] ya estaba funcionando en todo el país). Note que ninguno de los departamentos tiene un índice mayor que 1. Es decir, en ningún caso las salidas de fondo son mayores que las entradas totales. Esto quiere decir que ningún departamento está evacuando (de manera no impune) más casos de los que entran y, por lo tanto, la congestión de los juzgados no está disminuyendo.

Creemos que esta es una muy buena medida de calidad institucional, pues una región en la que no funciona la justicia, hay impunidad y congestión judicial, es una región en la que el delito está a la orden del día, el capital social es bajo, la seguridad inversionista inexistente, los derechos no están garantizados, y por lo tanto el desarrollo es un objetivo casi imposible de lograr.

Cuadro 4. Ranking departamental según eficiencia judicial promedio

Departamento	Eficiencia Institucional
Bogotá, D,C,	0,93
Caldas	0,91
Quindío	0,89
Boyacá	0,88
Norte de Santander	0,81
San Andrés	0,78
Caquetá	0,77
Sucre	0,77
Santander	0,77
Valle del Cauca	0,75
Huila	0,72
Guainía	0,71
Bolívar	0,69
Tolima	0,68
Risaralda	0,68
Cauca	0,67
Córdoba	0,64
Atlántico	0,62
Chocó	0,60
Antioquia	0,60
Casanare	0,58
Arauca	0,57
Cesar	0,57
Amazonas	0,55
Cundinamarca	0,50
Magdalena	0,47
Meta	0,46
La Guajira	0,46
Nariño	0,45
Putumayo	0,40
Guaviare	0,31
Vichada	0,19
Vaupés	0,19

En las Figuras C se grafican las correlaciones entre las variables que hemos venido estudiando (en el último año para el que hay información) con nuestra medida de fortaleza institucional. En las Figuras 36 y 37 se observa que las instituciones tienen una relación positiva con el PIB per cápita y el crecimiento. Vaupés y Guaviare tienen instituciones mucho más débiles que los otros departamentos en ambos años.

Al observar la relación entre nuestras medidas de capital humano y las instituciones encontramos que las buenas instituciones están asociadas con menores niveles de analfabetismo, mayores coberturas de la educación media, mejores resultados en la prueba de matemáticas de SABER 11, tasas de mortalidad infantil más bajas y esperanzas de vida más altas (ver Figuras 38 a 42). Nótese que la relación entre instituciones y los resultados en la prueba SABER 11 es fuertemente positiva.

Por otro lado, las buenas instituciones están asociadas a menores niveles de concentración en las votaciones a la Cámara (probablemente porque es más difícil capturar a los votantes y ejercer influencia coercitiva sobre el voto) (Figura 43). Además, las buenas instituciones parecen estar asociadas a menos políticos supuestamente corruptos elegidos a la Cámara (Figura 44). La relación lineal estimada para la corrupción tiene en cuenta los departamentos que a la fecha tienen votación cero por políticos corruptos. Esto sesga hacia abajo las estimaciones. Sin embargo, si nos restringimos a los departamentos que tienen votaciones por políticos corruptos estrictamente mayores a cero, la relación entre la fortaleza de las instituciones y votación por políticos corruptos es fuertemente negativa. Además, las buenas instituciones están asociadas a mayores recursos propios y menores regalías y transferencias per cápita (ver Figuras 45-47).

Finalmente, los departamentos con instituciones más fuertes también son los menos pobres (Figura 48). Por otra parte, la relación entre la desigualdad de la tierra y las instituciones es positiva (Figura 49). Es difícil explicar cuál es la causa de esto, pero claramente la relación entre instituciones y desigualdad es muy compleja. Sin embargo esto es consistente con evidencia reciente que sugiere que la desigualdad de la tierra está negativamente relacionada con la incidencia del conflicto armado en Colombia (Fergusson y Vargas, 2011). La relación entre nuestra medida de bienestar y las instituciones es fuertemente positiva (Figura 50). Las instituciones parecen entonces jugar un papel clave en las variables en las que estamos interesados.

Hasta ahora todas las relaciones que hemos destacado son meras correlaciones, pero no sabemos si las instituciones tienen un efecto causal sobre las variables que nos interesan. Para indagar esta relación causal aprovechamos el hecho de que las características de las instituciones permanecen en el tiempo, es decir, los cambios institucionales toman tiempo en darse. Usamos la aproximación de variables instrumentales.¹³ En nuestro caso, el instrumento es una medida de instituciones en la colonia, a saber la distancia mínima promedio de los

¹³ El método de las variables instrumentales (IV) permite corregir el problema de endogeneidad en una relación entre dos variables, cuando ambas se afectan mutuamente. El método procede en dos etapas, de tal forma que en la primera etapa se corre una regresión de la variable explicativa (endógena) contra un instrumento. En la segunda etapa se corre la variable explicada contra los valores estimados en la primera etapa de la variable explicativa, para identificar los efectos causales de la segunda sobre la primera. Los estimados obtenidos por este procedimiento se pueden interpretar como relaciones causales si se cumple la ‘restricción de exclusión’, una restricción que indica que el instrumento debe estar correlacionado con la variable explicativa pero no con la variable explicada.

municipios del departamento al camino real en el virreinato de la Nueva Granada. Dadas las restricciones en comunicaciones y movilidad, esta variable nos mide una *proxy* de la presencia del Estado en tiempos de la Colonia. La idea es que los departamentos cuyos municipios estaban más cerca al camino real tenían una presencia del Estado más fuerte y por ende tenían mejores instituciones durante la colonia. Dado que las instituciones permanecen y sus cambios se producen lentamente, la única manera como las instituciones de la colonia pueden afectar el bienestar de las personas hoy en día es a través de las instituciones de hoy. Esta es la restricción de exclusión.¹⁴

En la Tabla D.2 se muestra los resultados del ejercicio de variables instrumentales. Se reporta el coeficiente estimado del instrumento en la primera etapa y su desviación estándar en todas las regresiones. En todas las especificaciones obtenemos que los departamentos que estaban más lejos del camino real en la colonia, hoy en día tienen peores instituciones. En la columna (1) se reportan los resultados controlando por variables geográficas (área del departamento, precipitaciones, disponibilidad de agua). En la columna (2) controlamos además por disponibilidad de recursos naturales (petróleo) en el departamento. En ambos casos, obtenemos que las buenas instituciones generan más bienestar. Esto significa que la hipótesis de las instituciones es robusta a la hipótesis alternativa de la geografía.

En cualquier caso, hay otras hipótesis alternativas que pueden estar detrás de nuestros resultados. En primer lugar, la disposición de los caminos coloniales pudo haber determinado la disposición de las vías primarias hoy en día. En segundo lugar, la disposición de los caminos reales pudo haber atraído capital humano hacia los lugares cercanos a los caminos reales, de tal forma que las diferencias que vemos hoy en bienestar no están explicadas por las instituciones sino por la distribución de capital humano entre los departamentos del país.¹⁵ Nosotros exploramos esas hipótesis alternativas y mostramos los resultados en las columnas (3) y (4) de la tabla D.2. Allí se puede ver que nuestro resultado de que las buenas instituciones generan mayor bienestar es robusto a estas hipótesis alternativas.¹⁶ También se puede ver que estas hipótesis alternativas cumplen un papel en la generación de bienestar. Esto es, departamentos con más vías primarias y con más capital humano tienen hoy mayores niveles de bienestar.

¹⁴ No existe un test estadístico que sirva para verificar confiablemente que se cumple o no la restricción de exclusión. Lo que se debe hacer es argumentar económicamente por qué se puede cumplir y por qué no. La idea de las instituciones de hoy instrumentadas con instituciones de hace varios siglos no es nuestra y se encuentra en varios de los artículos de Daron Acemoglu de MIT, James Robinson de Harvard y coautores. Los resultados de la primera etapa no se reproducen en los anexos, pero pueden ser solicitados a los autores.

¹⁵ Agradecemos a Juan Esteban Carranza por sugerir este posible canal de violación de la restricción de exclusión.

¹⁶ Nuestra medida de vías primarias es la densidad de estas vías en el departamento (km de vías primarias/área del departamento). Nuestra medida de capital humano es la proporción de personas mayores a 25 años del departamento que tiene educación superior. La distribución departamental de ambas variables aparece en los mapas de las figuras 53 y 54, respectivamente.

4. Recomendaciones de Política

4.1. Antecedentes: propuestas y reformas institucionales recientes en Colombia

No es la primera vez que se consideran a las instituciones como eje central de las propuestas de política en el caso colombiano. Ya a principios de la primera década de este siglo la famosa ‘Misión Alesina’, una misión de estudios de reforma institucional en cabeza del economista de Harvard Alberto Alesina y coordinada por Fedesarrollo, reunió a un grupo selecto de reconocidos académicos de universidades prestigiosas que, en conjunto con importantes investigadores nacionales, hizo un diagnóstico de los que a criterio de los investigadores eran los cuellos de botella institucionales para el despegue del desarrollo colombiano en el periodo posterior a la Constitución de 1991. Al final, las recomendaciones se reunieron en un volumen que recoge propuestas de reforma institucional. Estas incluyen la profundización de la independencia del Banco Central, una reforma educativa comprehensiva, reformas al sistema electoral y justicia penal, y profundización de la separación de poderes entre otras (varios autores en Alesina 2005 [ed.]).

La mayoría de las propuestas de reforma institucional que se desprendieron de esta Misión son propuestas que no tienen un impacto directo sobre las inequidades regionales en la medida en que su objetivo fue el de mejorar el funcionamiento, la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno central. Una de las pocas excepciones, que queremos destacar aquí, es el conjunto de propuestas de Levitt y Rubio (2005) sobre los componentes de reforma a la justicia que ayudarían a reducir las altas tasas de criminalidad y a erradicar la corrupción en todo el país. Estos autores argumentan que el combate exitoso contra la delincuencia debe combinar políticas de cero tolerancia y de sentencias obligatorias con mecanismos que le permitan al estado castigar las zonas más violentas con una disminución de la inversión estatal. Lo primero, argumentan, le quitaría a los jueces la capacidad de ser blandos con los delincuentes o de ser influenciados mediante amenazas por parte de los mismos, o comprando su conciencia. La segunda propuesta, que según los autores fue efectiva en la reducción de las tasas criminales en la Inglaterra del siglo XIII, tendría la doble función de disminuir los incentivos de los grupos armados a apoderarse de los presupuestos locales e incentivar a la población y las autoridades locales a buscar iniciativas propias de solución. Ninguna de estas propuestas, sin embargo parece conjugarse con la realidad del país. Por un lado, la reforma al sistema penal debería ir más allá de blindar a los jueces contra la influencia mafiosa. En efecto existen numerosos ejemplos en los cuales los jueces han impartido condenas ejemplares pero los criminales encuentran mecanismos (estudio y trabajo, buen comportamiento, colaboración con la justicia, etc.) para reducirlas, de facto hacerlas mínimas. Por otro lado, la política regional anticriminal de “garrote” por la cual se le quitan recursos a las regiones violentas no tiene en cuenta que la presencia armada de grupos al margen de la ley responde, más allá de la presencia de recursos presupuestales apropiados, a varias otras razones de presencia estratégica y de control territorial. La apropiación de presupuestos locales no es, ni siquiera la principal fuente de financiación de éstos y, por el contrario, regiones empobrecidas (porque pierden los recursos estatales) pueden ser un caldo de cultivo para el reclutamiento de los mismos.

Pero las ideas recientes de reforma institucional en Colombia no se quedaron en el debate académico que el libro de la Misión Alesina provocó a comienzos de este siglo. Desde el gobierno de Álvaro Uribe se vienen haciendo esfuerzos importantes de fortalecimiento institucional precisamente con miras a la reducción de los niveles de criminalidad en las regiones de Colombia, en especial en las zonas más apartadas que tradicionalmente no han gozado de una adecuada presencia institucional. Dos de estas iniciativas, ambas enmarcadas dentro del contexto del *Plan Colombia*, son: 1) el despliegue de fuerza pública en municipios que carecían de ésta antes de 2002 y el refuerzo en municipios con poca presencia durante el mismo periodo, y 2) la consolidación del control territorial y de la presencia estatal comprehensiva en las regiones tradicionalmente dominadas por grupos al margen de la ley.

En efecto, una parte importante del paquete de políticas propuestas por Uribe tiene que ver con garantizar la presencia del estado en todos los rincones del país. Los resultados han sido hasta ahora, sin embargo, ambiguos. En efecto, en el caso particular del despliegue y refuerzo de fuerzas policiales en municipios con ninguna o poca presencia de fuerzas publicas antes del 2002, un trabajo reciente de los mismos autores de este informe (Cortés et al., 2011) muestra que el despliegue de efectivos, al menos en el primer cuatrienio, no estuvo acompañando de políticas complementarias como la movilización paralela de tropas del ejército y de hecho la incidencia de ataques guerrilleros aumentó en los municipios que recibieron nuevas policías en vez de disminuir en comparación con municipios que no los recibieron. Una cosa similar sucedió con el plan de consolidación de la presencia estatal e institucional en todo el territorio nacional: un componente de dicha consolidación, de particular interés en e marco del *Plan Colombia* es la erradicación (aérea y manual) de cultivos ilícitos. En un trabajo reciente Abadie et al. (2011) muestran que los ataques de la guerrilla aumentaron con la erradicación de cultivos en el periodo 1999-2005, precisamente porque esta última no estuvo acompañada, al menos durante esos años, de esfuerzos paralelos de incremento en la presencia de las instituciones estatales en los territorios asperjados.

Así pues, desde el gobierno anterior se vienen haciendo esfuerzos de reformas institucionales importantes que hay que optimizar y profundizar, como en efecto el gobierno actual lo ha venido haciendo. Un ejemplo claro es el nuevo rumbo que ha tomado el Plan de Consolidación, o el esfuerzo por mejorar la presencia estatal en todos los rincones del país para acabar con la presencia de grupos y cultivos ilegales. El 'Salto Estratégico', como ha llamado el gobierno este programa, es un paquete comprehensivo que combina erradicación con inteligencia, presencia institucional en varios sectores y capas del gobierno, y programas de desarrollo alternativo. Para una descripción completa de esta estrategia que, creemos, va en el camino correcto y promete ser más exitosa que los esfuerzo parciales anteriores, ver Mejía et al. (2011).

Otra de las reformas institucionales que inició el gobierno anterior pero cuyo impacto, según entendemos, todavía no ha sido evaluado es la reforma al sistema penal acusatorio (ley 906 de 2004) que tuvo como elemento fundamental la introducción de la oralidad de los procesos con el objetivo de agilizar los mismos y descongestionar la justicia. Pendiente su evaluación este es el tipo de reformas que consideramos apropiadas a la luz de nuestro enfoque institucional.

A continuación exponemos brevemente algunas experiencias internacionales en lo relacionado con políticas exitosas de reducción de inequidades regionales.

4.2 Experiencias Internacionales

La desigualdad regional es un tema de gran preocupación para la mayoría de países, no sólo Colombia. En efecto, una gran cantidad de países han tomado diferentes acciones obteniendo resultados mixtos. Sin embargo, la literatura internacional sobre por qué unas regiones son más pobres y otras más ricas está llena de ejemplos de gobiernos disfuncionales, gobernantes y funcionarios corruptos, clientelismo, extracción de rentas y burocracias ineficientes. Esto ha hecho que la propuesta de política más prevalente en la literatura, y hasta hace poco la promulgada más vehementemente por los organismos multilaterales y los gobiernos donantes es la de que los países en desarrollo deben reducir el tamaño del gobierno, privatizar, etc. En efecto, el énfasis en las experiencias malas y no en las reformas dinamizadoras del crecimiento y las políticas exitosas hace que sea difícil encontrar en la literatura historias exitosas de desarrollo regional que puedan inspirar propuestas que se acopen a la realidad colombiana. Los ejemplos de éxito se concentran en la experiencia de países industrializados y existe la creencia de que los países pobres deben copiar el modelo de los ricos sin importar sus condiciones idiosincrásicas. Ello hace que la revisión de experiencias internacionales de reducción de brechas regionales sea limitada.

Sin embargo, los ejemplos encontrados apuntan en su mayoría a la importancia de las instituciones y la presencia estatal. Esto no es fortuito. Para Acemoglu y Robinson (2010), la experiencia internacional ha demostrado que la ausencia estatal hace imposible que las regiones gocen de una provisión suficiente de bienes públicos, un sistema legal adecuado, y de educación suficiente, elementos necesarios para asegurar un crecimiento económico sostenible. Sin embargo, crear un sistema centralizado no es suficiente, pues un sistema que sea demasiado absolutista y patrimonial limita cualquier cambio institucional a favor del crecimiento regional y de la reducción de las brechas regionales. En África, por ejemplo, fueron pocos los sistemas políticos centralizados que surgieron, y los que lo hicieron eran fuertemente absolutistas y patrimoniales (y donde por lo tanto no existían derechos de propiedad lo que limita los incentivos para desarrollar cualquier actividad económica).¹⁷

4.2.1 La experiencia brasilera reciente

Brasil es un punto de referencia obligado para Colombia por muchas razones. Sin duda lo es en el tema de la búsqueda de políticas que ayuden a disminuir las inequidades regionales. En efecto, hasta hace relativamente pocos años Brasil era considerado el país más desigual de América Latina. Sin embargo, en los últimos años la desigualdad ha caído en Brasil más rápido que en cualquier otro país de la región (en Colombia, de hecho ha aumentado), de manera que hoy por hoy el record del país más desigual, sin contar Haití, lo ostenta Colombia. Cabe la pena entonces preguntarse cuáles son (algunas de) las políticas que han encaminado a Brasil en un proceso que, además, ha redundado en la disminución de las desigualdades regionales (Camboim y Silveira, 2007), y tratar de aprender de ellas.

¹⁷ Durante la colonización la mal dinámica institucional en África continuó y se profundizó, debido a los intereses europeos que llevaron a que la sociedad africana quedara atrapada en el sector tradicional (asociado a la vida rural, al retraso tecnológico y a la baja productividad): Por un lado, los europeos no querían tener competencia de los africanos educados en el ámbito laboral y por otro, buscaban contratar mano de obra barata: objetivos logrados mediante el empobrecimiento de la sociedad africana.

Con el auge de los programas de transferencia monetarias condicionadas en países en desarrollo siguiendo la experiencia exitosa de PROGRESA-Oportunidades en México, mucho se ha debatido acerca del impacto de los programas de transferencias directas de ingreso sobre las desigualdades regionales. La literatura sobre este tema particular es poca y ciertamente nadie ha hecho una evaluación al respecto en Colombia. Para Brasil sin embargo, Camboim y Silveira (2007) muestran que la marcada reducción de la brecha regional de ingreso en Brasil entre 1995 y 2005 debe, además de a factores neoclásicos tradicionales como la convergencia en la productividad laboral, en gran medida a la existencia de programas de transferencias directas de ingreso durante el periodo, que se dio por la existencia de programas como *Bolsa-Familia*, el equivalente a *Familias en Acción* en Colombia.

Consideramos que es fundamental evaluar el impacto de Familias en Acción sobre la convergencia regional. Si bien Bolsa Familia en Brasil ha tenido un impacto positivo, recientemente algunas investigaciones en Colombia han sugerido el uso político del programa de transferencias monetarias condicionadas en Colombia (Nupia, 2011).

Por otro lado, Tendler (1998) argumenta que la razón por la cual la descentralización en el sector salud en Brasil fue exitosa en reducir las brechas de cobertura fue que ésta fue diseñada de manera que quedara blindada en contra de la oposición política y el clientelismo. En efecto, el estado mantuvo control sobre aspectos cruciales del programa, como la responsabilidad de contratación con el objetivo de evitar que ésta se utilizara de manera clientelista por los gobiernos locales. Además, el monopolio de contratación por parte del gobierno central fue complementado con salarios competitivos y con entrenamiento gratis y adoctrinamiento sobre la labor noble que cumplirían en las regiones las nuevas enfermeras y médicos. Así mismo el lanzamiento del programa estuvo acompañando por una agresiva campaña publicitaria a través de varios medios en las comunidades receptoras, lo que logró que estas se ‘apropiaran’ del objetivo de reducir la mortalidad y las enfermedades y también estuvieran al tanto de sus derechos para, así, convertirse en una monitoría permanente a la gestión de los alcaldes ejecutantes.

También para Brasil, Fujiwara (2011) encuentra que la introducción del voto electrónico en ese país redujo los votos nulos, el sub-conteo y el fraude y como consecuencia se convirtió en un mecanismo que de facto extendió el sufragio a muchos brasileños (más del 10% de los electores), sobretodo de clases más pobres. Como consecuencia de la mayor participación política de una proporción relativamente grande de electores poco educados, las políticas del gobierno empezaron a ser más pro-pobre (especialmente se dio un aumento del gasto en salud), sobretodo en las regiones con una mayor proporción de pobres. Esto mejoró los indicadores de bienestar de la población en las regiones más vulnerables, lo que contribuyó a que cayeran las desigualdades regionales.

4.2.2 La experiencia de Botswana y el manejo de recursos mineros

Uno de los temas más importantes relacionados con las inequidades regionales en Colombia, como se mencionó en la parte de diagnóstico, es el manejo de las rentas provenientes de recursos naturales concentrados geográficamente. La experiencia histórica de Botswana ilustra un ejemplo exitoso de cómo la riqueza minera se canalizó para el desarrollo de todo el país,

a diferencia de lo que ha ocurrido en la mayoría de regiones del mundo y se conoce con el nombre genérico de ‘maldición de los recursos’. Acemoglu y Robinson (2012) ilustran este caso paradigmático: para su independencia Botswana era uno de los países más pobres de mundo, con 12 kilómetros de vías pavimentadas en total y 22 ciudadanos que habían hecho un posgrado. Pero Botswana se convertiría en el país con mayores tasas de crecimiento en el mundo en los siguientes 45 años, llegando hoy a ser el país más rico de África con un PIB per capita equivalente al de otros países exitosos en su proceso de desarrollo como Hungría y Costa Rica.

Hay consenso en que la razón de este éxito es el manejo exitoso de los recursos minerales. En particular, una vez se descubrieron los primeros depósitos de diamantes se aprobó una ley para que la riqueza mineral fuera propiedad de la nación como un todo, no de la región en la cual se encontrasen las minas. De esta forma los recursos derivados de su explotación no generaron inequidades regionales, pero en cambio fueron utilizados para financiar políticas redistributivas que cerraron la brecha entre estas. En particular se fortalecieron las instituciones estatales, y se invirtió en educación, infraestructura y en servicios públicos universales. En contraste, la riqueza derivada de los diamantes fue en otros países de condiciones iniciales similares el combustible de guerras civiles que se peleaban por el control de las regiones que los producían. Un claro ejemplo es Sierra Leona. Este último resultado fue el más prevalente en África. De hecho los diamantes africanos se han ganado el calificativo de ‘diamantes de sangre’. En efecto ningún otro país de la región ha tenido una plataforma de política similar a la de Botswana en lo que respecta a la explotación de metales preciosos.

4.2.3 Otras experiencias internacionales

Pérez y Rowland (2004) analizan cuatro estudios de caso de políticas regionales que, según su criterio, son relevantes para Colombia. El primero de ellos es la experiencia de la Unión Europea (UE), cuyo instrumento de política regional son los Fondos Estructurales mediante los cuales los países ricos de la unión le transfieren a los pobres para financiar sus iniciativas de desarrollo. Un componente importante de este esquema es que la UE funciona como organismo coordinador, pero son los gobiernos regionales los que escogen e implementan sus propias políticas. El caso de la UE contrasta con la experiencia española de las Comunidades Autónomas que, a partir de finales de los ochenta comenzaron a recibir transferencias tanto del gobierno central como de la Comunidad Europea. Pérez y Rowland (2004) citan estudios que concluyen que dichos programas de transferencia no han sido efectivos. Esto resulta interesante dado el parecido del esquema descrito con el modelo de descentralización actual en Colombia.

El caso de Italia es paradigmático por las marcadas diferencias entre norte y sur, no sólo en el ámbito económico. Los autores concluyen que las provincias del sur que han podido cerrar parcialmente la brecha en comparación con la región norte tienen en común los siguientes elementos: 1) Han destinado la mayoría del gasto público a obras de infraestructura, lo que ha redundado en una mayor productividad industrial; 2) Han erradicado la corrupción de la administración pública y de los estamentos de autoridad; 3) Se han favorecido por su cercanía geográfica con el norte. Un caso similar es el brasilero donde las brechas entre el norte (pobre) y el sur (rico) se han cerrado parcialmente de manera exitosa con políticas que estimulan el gasto

en infraestructura y la inversión industrial con mecanismos como la exención de impuestos y otros incentivos fiscales.¹⁸

En efecto, si bien la adopción de incentivos fiscales ha sido una constante en las políticas de desarrollo regional independiente de las diferentes particularidades de cada país, mucho más populares han sido los subsidios cruzados (como en el caso de la Unión Europea). Sobre este tema, algunos autores afirman que el uso de los incentivos tiene mejores efectos en una industria, debido a que “obligan solamente a realizar proyectos cuando se espera una rentabilidad mínima, mientras que los subsidios generan dependencia (Moreiro de laCosta, 1994).

4.3. Recomendaciones para Colombia

Dar recomendaciones de política que sirvan para cerrar brechas regionales no es una tarea fácil por varias razones. En primer lugar, el tema en sí es complejo. Está asociado a grandes temas que hemos tocado en mayor o menor profundidad como las instituciones, el clientelismo, la infraestructura, etc. Algunos de esos temas ameritan por sí solos una misión como esta sobre movilidad social. Por esta razón, si bien entendemos que todas nuestras recomendaciones son necesarias para que el país disminuya las brechas regionales, para que tengan los resultados esperados deben complementarse con políticas o cambios en otros aspectos que tocamos por encima o que no abordamos en este documento. En particular, dejamos abierta una discusión más profunda sobre las prácticas clientelistas de la política colombiana y sobre la economía y la política de la infraestructura en Colombia.

En segundo lugar, la tarea se dificulta aún más pues en países con aparatos institucionales débiles, las políticas económicas suelen tener implicaciones de economía política y efectos no deseados. En efecto, si bien el *status quo* es ineficiente a nivel agregado las políticas adoptadas en un momento dado suelen beneficiar una élite poderosa que se opondrá a su reforma.

Un ejemplo ilustrativo en el caso de las reformas institucionales recientes en Colombia es la reforma política de 2003 que, con el objetivo de generar partidos fuertes que se hagan pesos y contrapesos claros para profundizar la democracia, creó el umbral mínimo de votos necesario para el reconocimiento como partido. Esto debería influir en la conformación de listas únicas de partidos. Sin embargo, la misma reforma desbarató en otro artículo las ganancias potenciales del primero, al crear el llamado “voto preferente” que, otra vez, desincentiva el fortalecimiento de los partidos creando microempresas electorales.

Este ejemplo ilustra cómo reformas institucionales que tienen un potencial inmenso en términos de sus efectos sobre el bienestar, suelen ser mutiladas en su paso por el congreso, donde los directamente implicados tienen el poder de torcer con “micos” el espíritu de la reforma. Por eso hacemos un llamado de cautela sobre la implementación de las propuestas de política y

¹⁸ En línea con el argumento principal de este documento, a esto se suman reformas institucionales que favorecieron el desatraso de las regiones del sur. En particular la reforma al sistema judicial y la implantación de los jueces ‘sin rostro’, lo que debilitó a las mafias del sur (Gambetta, 1993).

promulgamos porque nuestras propuestas, al tratar de ser implementadas, tengan en cuenta los incentivos de la clase política y de las élites de poder potencialmente afectadas.¹⁹

Políticas como las descritas para el caso de la Unión Europea en la subsección anterior, que promueven la convergencia regional repartiendo recursos de las regiones ricas a las más pobres, sin tener en cuenta los *incentivos* que esto genera no sirven. Un ejemplo claro es lo sucedido con Grecia y otros países de la Unión, que recibieron sólo zanahoria y nunca garrote, y ahora están al borde del colapso.

En este sentido la validez de políticas de convergencia regional en Colombia como el Fondo de Compensación Regional propuesto por Meisel (2007) y Galvis y Meisel (2010), es mayor en la medida en que se tengan en cuenta los posibles incentivos que dicho Fondo genere sobre las regiones receptoras, para no repetir la experiencia de pereza fiscal que las transferencias y regalías han generado sobre varias regiones del país como se ilustró en la sección 2.

En tercer lugar, al preguntarnos por las desigualdades regionales es necesario precisar la respuesta a la pregunta clásica ¿igualdad de qué? Nuestra propuesta se basa en la igualdad de oportunidades, y desde nuestro punto de vista la igualdad de oportunidades regionales está asociada al menos a cuatro temas: instituciones, infraestructura, capital humano y financiación.

Nuestras propuestas de política se presentan en cinco grupos: organización del estado, instituciones, infraestructura, capital humano y financiación. Estas propuestas se desprenden tanto de nuestro análisis (secciones 2 y 3) y nuestra lectura de las experiencias internacionales (sección 4.2), como de nuestras propias investigaciones y conocimiento de la realidad colombiana.

1. Organización del estado

La descentralización implementada en el marco de un conflicto armado en un estado débil que no tiene presencia en todas las regiones posibilita la captura, por parte de grupos armados ó mafias con poder de facto, de presupuestos locales para su financiación y supervivencia a costa del gasto público regional. En un contexto como éste, es importante que el gobierno nacional tenga las herramientas para tomar el control, si es necesario, de las entidades territoriales con peores desempeños.

Hoy en día hay varias funciones clave de la Nación con respecto a las regiones que se cumplen en forma dispersa en el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda (a través de la dirección general de apoyo fiscal, DAF). Además, la ley orgánica de organización territorial establece la creación de una Comisión de Ordenamiento Territorial.

¹⁹ En este orden de ideas, y para ilustrar este punto de manera más general, de acuerdo con Acemoglu y Robinson (2012) el Consenso de Washington no fracasó por promover reformas que eran inflexibles a las realidades nacionales. De hecho los detalles de las políticas promovidas por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y otras instituciones de ese tipo tenían variaciones importantes de un país al otro. Las reformas fracasaron porque no tuvieron en cuenta los problemas políticos que estaban en la raíz de los problemas económicos. Hoy en día, en cambio, estas mismas instituciones dan gran importancia a las restricciones políticas, la gobernabilidad y las restricciones institucionales en las que se aplican las políticas económicas.

Con el objeto de mejorar la vigilancia, las políticas regionales y profundizar el desarrollo institucional, la propuesta consiste en crear un departamento administrativo dedicado a manejar todo el tema de la descentralización. Esta entidad estaría a cargo de hacer seguimiento fiscal, administrativo y de cumplimiento de metas a todos los entes territoriales, además de manejar los proyectos de regalías. Esta misma entidad, o una superintendencia separada, vigilará, recibirá informes, cifras e intervendrá en los casos críticos según lo estipulado en la Ley 550 (ley de quiebras de entidades territoriales) y según el atraso que registre en las metas de bienestar (educación, salud, cobertura de servicios públicos, infraestructura, etc.).

Si bien parte de esta idea está recogida en la reciente reestructuración del DNP, que crea una subdirección especializada en los temas regionales, nuestra propuesta es más ambiciosa pues el departamento administrativo en cuestión centralizaría funciones que hoy cumplen tanto el DNP como la DAF, del Ministerio de Hacienda. La idea es que con la creación de esta nueva entidad, Planeación y Hacienda se liberen de las responsabilidades de control y monitoreo territorial, y puedan concentrar sus esfuerzos técnicos en los temas para los cuales fueron creados.

La entidad cuya creación proponemos desarrollará un sistema de monitoreo que funcionará como un semáforo. Para ello, con base en nuestro diagnóstico, hemos construido una clasificación regional que agrupa departamentos homogéneos en términos de sus resultados (buenos o malos) según las variables que analizamos en la sección 2. La figura 52 (mapa de la izquierda) ilustra las regiones encontradas. La región roja corresponde al cuartil de departamentos menos aventajados en términos de todos los indicadores (capital humano, comportamiento político, violencia, Desarrollos, geografía, etc.). Los departamentos naranja son el cuartil subsiguiente, que ilustra regiones con resultados 'malos', aunque no los peores, seguido por los departamentos rosa y finalmente los amarillos, que ilustran los departamentos que según toda la batería de indicadores analizados en la parte 2 son lo más desarrollados.²⁰ Según los mapas de los cuartiles y el bienestar se pueden conformar las siguientes regiones según su homogeneidad:

- o Región 1: Putumayo Caquetá, Amazonas, Vaupés, Guainía, Guaviare, Vichada, Arauca, Guajira, Córdoba y Chocó
- o Región 2: Nariño, Cauca, Huila, Tolima, Meta, Cesar, Magdalena, Casanare y Boyacá
- o Región 3: Norte de Santander, Atlántico, Bolívar y Sucre
- o Región 4: San Andrés, Valle del Cauca, Antioquia, Santander, Cundinamarca, Caldas, Risaralda, Quindío y Bogotá.

²⁰ El cálculo de estas regiones es sencillo: basados en la clasificación por cuartiles según cada indicador reportados en la sección 2, para cada departamento calculamos la *moda* del cuartil en el que quedó a través de las diferentes variables. Esta moda es la que se grafica en la Figura 52 (mapa de la izquierda) siendo los departamento rojos aquellos para los cuales la moda fue estar en el peor cuartil y los amarillos aquellos para los cuales la moda fue el mejor de todos. Es interesante ver que la distribución de departamentos de acuerdo a esta clasificación está altamente correlacionada con el índice de bienestar que proponemos (Figura 52, mapa de la derecha).

Así,

- a. Los departamentos que están en la macro región 1 estarán en semáforo en rojo. La entidad hará un análisis detallado de los departamentos que están en esta región y hará un análisis de bienestar similar al desarrollado acá a nivel municipal, para identificar cuáles son los municipios que están en peor situación. Siguiendo criterios técnicos, la entidad hará un monitoreo cercano de estos municipios y departamentos y, siempre y cuando la Constitución lo permita (para lo cual habría que hacer las reformas correspondientes), intervendrá directamente en los municipios, tomando posesión de los mismos y relevando temporalmente al alcalde con autorización previa del Presidente de la República. Así pues, el gobierno nacional centrará su atención, esfuerzos y capacidad técnica para mejorar la situación de los departamentos y municipios que tengan el peor desempeño de bienestar.
- b. Los departamentos que están en las regiones 2 y 3 estarán en semáforo en amarillo. Estos departamentos tendrán un seguimiento menos frecuente que los anteriores. La entidad encargada hará un análisis a nivel municipal para saber si estos departamentos tienen municipios que tengan un desempeño muy pobre a pesar de estar en departamentos que tengan un desempeño intermedio. Siguiendo los mismos criterios técnicos, la entidad decidirá si hay municipios que merecen estar en semáforo en rojo y si deben ser manejados por el gobierno central.
- c. Los departamentos que están en la región 4 estarán en semáforo en verde. Estos departamentos tendrán un seguimiento de lejos por parte de la entidad. En todo caso, se hará el análisis a nivel municipal mencionado en los literales anteriores y los municipios que tengan pobre desempeño podrán ser controlados por el gobierno central.

Esto profundizaría una práctica redistributiva relativamente nueva en Colombia. En efecto, el mapa de la figura 55 muestra cómo el presupuesto de inversión del 2012 ya está haciendo más énfasis en las regiones relativamente menos aventajadas. Aplaudimos este esfuerzo reciente y creemos que reformas como la que estamos proponiendo con base en nuestro análisis, mejoraría la focalización del gasto de inversión.

En efecto, el objetivo del departamento administrativo propuesto será el de promover prácticas, proveer asistencia técnica y todo lo necesario para que la población que esté en peor situación mejore y las entidades territoriales pasen de semáforo rojo al amarillo y de amarillo a verde.

2. Instituciones

Como hemos visto antes, la debilidad/fortaleza institucional tiende a permanecer en el tiempo y esto, al final, afecta el bienestar de los individuos. Cualquier política que se haga sobre el tema debe considerar no sólo los elementos económicos que están en juego sino también los rasgos políticos. Esta sección estará dedicada solamente a dos instituciones: eficiencia de la justicia y el voto preferente. Dado que los arreglos institucionales comprenden muchas más instituciones, nuestras propuestas a este

respecto deben entenderse como necesarias pero no suficientes para que haya un cambio hacia instituciones más inclusivas.

En nuestro análisis usamos una variable de calidad institucional asociada al funcionamiento del sistema de justicia. Una política que se puede implementar muy fácilmente es una que permita replicar los procesos de mejoramiento de calidad de la justicia en aquellas regiones que tienen mejores resultados. Según el Cuadro 4 los 5 departamentos que tienen los sistemas judiciales más eficientes son Bogotá, Caldas, Quindío, Boyacá y Norte de Santander. Una propuesta concreta en este sentido sería la creación de una comisión basada en el Ministerio de Justicia, pero que debe responder tanto al ministro como al Consejo Superior de la Judicatura (CSJ), que se encargue de monitorear la eficiencia de los juzgados penales y civiles, de acuerdo a la información que periódicamente recoge CSJ, y haga propuestas concretas de investigación, remoción y reemplazo de jueces.

Además, a partir de nuestro análisis de variables instrumentales se puede identificar los mecanismos que hacen que las malas instituciones persistan en el largo plazo en ciertos municipios para idear fórmulas para romper este círculo vicioso. Nuestra hipótesis es que la persistencia está posibilitada por las prácticas clientelistas tradicionales en un estado débil, tradicionalmente bipartidista. Esto, además, es consistente con nuestros resultados sobre la incidencia de votos por políticos vinculados con escándalos de corrupción (incluida la 'parapolítica'), y sobre la concentración de votos en elecciones de Congreso.

Por eso las propuestas concretas deben dirigirse hacia una reforma política que rompa con las clientelas de los caudillos electorales locales. Un primer paso es eliminar el voto preferente. De hecho, en su diagnóstico sobre los mecanismos de persistencia del subdesarrollo en el sur de Italia, Putnam identifica el voto preferente como una de las instituciones más perversas. No obstante, esta propuesta debe hacer parte de un paquete más ambicioso de eliminación de prácticas clientelistas y corruptas, que debe incluir por ejemplo condenas ejemplares a los políticos hoy vinculados con prácticas como la 'parapolítica'. En efecto, si se elimina el voto preferente sin reformas adicionales a las prácticas políticas actuales, de tal manera que, por ejemplo, las listas no se hagan por métodos democráticos, el clientelismo simplemente se trasladaría a la dirección de los partidos.

3. Infraestructura

Un elemento clave para la equidad entre las regiones es buscar reducir el rezago de infraestructura del país. Esto se desprende de varias partes de nuestro análisis. Por una lado una de las dimensiones en las que los departamentos son más desiguales es en la gravitación económica. De hecho, esta medida, que se desprende de la ley de gravitación universal de Newton y es estándar en geografía económica, hace parte de nuestro índice de bienestar. En la medida en que existan corredores de transporte terrestre y fluvial adecuados, la distancia económica entre la periferia y los mercados principales se reducirá. Por otro lado, la tabla D2, que resume nuestro análisis causal, muestra que la densidad vial tiene un efecto positivo y significativo sobre el bienestar regional, aún después de controlar por el componente exógeno de las instituciones (columna 3).

Existe entonces evidencia clara del papel que juega la infraestructura en la integración regional y en la disminución de las desigualdades geográficas en Colombia. Esto incluye no sólo corredores de transporte terrestre, sino también redes de transmisión de datos e información, de energía, combustibles, etc., así como el fortalecimiento de la capacidad de aeropuertos y puertos marítimos y fluviales.

La idea es construir una red primaria de muy altas especificaciones, que conecte las macro regiones menos favorecidas (definidas arriba) con los mercados principales del país, y que consolide corredores de transporte de mercancías para la reducción de los costos de transporte asociados con el comercio externo e interno.

No obstante, cabe resaltar que planes viales específicos, algunos en las líneas del planteamiento de arriba, han sido propuestos en Colombia desde tan atrás como el siglo diecinueve. La pregunta relevante no es entonces cuáles son los ramales y los corredores que hay que construir, sino por qué razón han pasado décadas, generaciones, sin que estas reformas se hayan hecho.

La respuesta tiene sin duda que ver con el planteamiento fundamental de este trabajo: existen disfuncionalidades institucionales heredadas desde la colonia, y evidenciadas en élites regionales y en grupos sectoriales de poder que se oponen al desarrollo de políticas públicas que, si bien redundan en el beneficio general, van en contravía de su interés particular.

Además de los esfuerzos para fortalecer las instituciones y el imperio de la ley a los que apuntamos en la primera recomendación de política, el éxito de los grandes proyectos de infraestructura tiene que ver con la eficacia, la transparencia y la rendición de cuentas con que el estado contrata con particulares. Por eso dedicamos unas líneas adicionales a algunas ideas de política que tienen que ver con mejoras al sistema actual de contratación estatal.

3.1. Contratos

Buena parte de las dificultades que tiene el estado colombiano para funcionar mejor tienen que ver con los contratos que hace. Aquí entendemos 'contrato' en sentido amplio, de tal forma que incluya no solo la contratación del estado con el sector privado, sino también los arreglos o 'contratos' que se han hecho entre diferentes partes o instituciones del estado.

Consideramos que, en general, hay dos elementos que son fundamentales: en primer lugar, los contratos deben estar menos centrados en los insumos y más en los resultados esperados. En segundo lugar, la distribución de riesgos entre las partes de los contratos debe cambiar. Por ejemplo, actualmente en los contratos de infraestructura, el estado corre la mayor parte de los riesgos. Si, por ejemplo, los contratos de las obras de infraestructura se llevan a cabo con el dinero de los consorcios constructores de tal forma que el dinero público sólo se recibe cuando la obra está terminada según las características establecidas en el contrato, muy seguramente va a disminuir la demora en las obras y el desvío de fondos.

En particular, la contratación pública es el mecanismo que convierte los planes y el presupuesto en realidades de servicio efectivo a los ciudadanos. Obviamente debe ser transparente, pero se requiere además que sea altamente eficiente y eficaz, tanto en el proceso de selección de contratistas o concesionarios como en la capacidad de gerenciar el desarrollo de los contratos y de aplicar las garantías de calidad o servicio durante el período útil previsto.

Es evidente que esta capacidad no existe actualmente. Entre los retos para lograrla se destacan dos:

- a. La necesidad de desburocratizar (simplificar, estandarizar y hacer transparentes) los procesos de selección de proveedores y gerencia de contratos, que hoy están enredados en una incomprensible maraña de artificios jurídicos, concentrados en la satisfacción de innumerables pasos procedimentales pero sin responsabilidad frente a los resultados en términos de servicios oportunos. Una iniciativa que ha mostrado ser útil para esto es lo que se conoce como 'e-government'. Aunque el concepto es muy amplio, acá lo usamos para indicar que un sistema de información de proveedores del estado montado en Internet puede contribuir a simplificar y a hacer más transparentes estos procesos.
- b. Los procesos de licitación para la selección de contratistas podrían optar, como se hace en el mundo desarrollado, por definir el problema que debe ser solucionado y los resultados esperados de la solución (en términos de ganancia en movilidad, bajo costo, sostenibilidad, beneficio social, minimización de impacto ambiental, etc.), permitiendo que los potenciales proveedores propongan diseños alternativos que aprovechen lo mejor del conocimiento y la tecnología disponibles en el mundo. Esto permitiría superar dos estrategias inadecuadas actuales: la tradicional que contrata por separado el diseño y la construcción, y en la práctica resulta conflictiva y reacia a la innovación, y la más reciente que optó por seleccionar primero al contratista (por experiencia y solvencia) y luego acordar con él el diseño, que es una opción de máximo riesgo y pésimos resultados, como muestra la experiencia bogotana reciente.

4. Capital Humano

Acemoglu y Dell (2011) encuentran que aproximadamente la mitad de las diferencias entre países y al interior de éstos, están relacionadas con el capital humano, mientras que las diferencias en capital físico no son un factor de mayor importancia, debido a la alta movilidad que tiene el capital humano dentro un país. En línea con estas afirmaciones, la Tabla D2, que resume nuestro análisis causal, muestra que el stock de capital humano está positivamente correlacionado con el bienestar a nivel departamental, aún controlando por el componente exógeno de la calidad institucional (columna 4).

En este orden de ideas, mayores inversiones en educación de la primera infancia (Bernal y Camacho, 2012) y en educación básica (Barrera, et. al. 2012) en las regiones más atrasadas es fundamental para disminuir las brechas regionales.

Una propuesta potencial, mucho más osada, que queremos dejar planteada con el ánimo de provocar una discusión al respecto, es si se debe descentralizar el gasto de funcionamiento del Gobierno Central como mecanismo de promoción y empoderamiento de las regiones periféricas frente al centro del país.²¹ La pregunta es si el país está dispuesto a sacrificar eficiencia (la eficiencia que implica la centralización administrativa) para descentralizar el funcionamiento del Gobierno Central. Por ejemplo, ¿vale la pena establecer un ministerio en Quibdó y otro en Mitú, como mecanismo de promoción de estas regiones periféricas con miras a reducir las brechas del Chocó y de Vaupés con el centro del país? Puede que esta propuesta sea extrema. Tal vez una versión de ella más factible es trasladar la capital de departamentos cuya riqueza está concentrada en una ciudad (como es el caso de Atlántico) a algún sitio estratégico, que favorezca su desconcentración.

5. Financiación

Nuestro diagnóstico sobre financiación ha mostrado que los departamentos que tienen menos ingresos propios y dependen más de las regalías y transferencias tienen peores desempeños.

5.1. Tributación rural

Hay que fortalecer la tributación rural actualizando los catastros y recolectando información diferenciada entre el predial urbano y el rural (que hoy los municipios no están en obligación de reportar). La actualización de los catastros, que actualmente es responsabilidad de los alcaldes locales, debe hacerse (de manera urgente) con recursos del gobierno central, para aumentar la capacidad de recaudo y desincentivar el uso de tierras improductivas. Así mismo hay que crear incentivos para que en un futuro esta actualización corra por cuenta de los municipios, cosa que en el papel pero no de facto sucede hoy (pero en el corto plazo se necesita una actualización urgente, pues muchas veces las actualizaciones municipales se han concentrado en el catastro urbano y el catastro rural es inexistente.) Alternativamente se podría regresar a la legislación anterior a 1988 en la cual el catastro era un bien público proveído por la nación. Así mismo la tributación rural debe evitar excepciones como las que actualmente se tiene con la iglesia. Una estrategia para mejorar el recaudo rural es mejorar la provisión de bienes públicos rurales, para generar una cultura de tributación a cambio de representación.

5.2. Regalías

Según la Constitución Política los recursos del subsuelo pertenecen a la nación, es decir, hacen parte de la riqueza de los colombianos. La asignación de los recursos públicos originados en la explotación de los recursos del subsuelo debe atender, ante todo, razones de rentabilidad socioeconómica y no debe estar ligada a la localización geográfica de los recursos del subsuelo que les dan origen. Las razones son múltiples y aluden tanto a principios de justicia como de eficiencia.

²¹ Agradecemos a Juan Esteban Carranza por sugerirnos motivar esta discusión de política.

Entre los primeros cabe mencionar que cualquier asignación que obedezca a las arbitrariedades de la naturaleza (en este caso, las entidades territoriales no han hecho nada por tener o no tener un subsuelo rico en minerales explotables) es injusta. O dicho de otra forma, un sistema (de regalías en este caso) que pretenda ser justo debe minimizar el efecto de estas arbitrariedades de la naturaleza. Entre los segundos, la disponibilidad de recursos que no corresponden a la productividad de una región pueden generar despilfarros y ocasionar los efectos contrarios a los que se hubieran esperado para una región rica.

La experiencia exitosa de Botswana con el manejo de recursos mineros hace eco de estos preceptos fundamentales.

De la discusión anterior se desprende que una ley que preserve los principios de justicia y de eficiencia debería desligar totalmente la repartición de las rentas minero-energéticas de las regiones productoras. La nueva Ley de Regalías, aprobada en acto legislativo el 18 de julio de 2011, apunta en esta dirección aunque sólo parcialmente: el nuevo esquema dejó a las regiones productoras con el 10% de los recursos (con una transición que arranca en 2012 con el 30%). 50% de los recursos quedan repartido entre un Fondo de Compensación Regional, por 30 años, para los municipios más pobres, y un Fondo de Desarrollo Regional, al cual pueden acceder todos los municipios del país, en la medida que tengan proyectos de importancia y bien estructurados para el desarrollo local.

En este orden ideas nuestra propuesta radica en la necesidad de monitorear el impacto de la nueva ley sobre la reducción de las brechas regionales durante los próximos 5 o 10 años.²² En caso de que dicha evaluación arroje resultados insatisfactorios, propondríamos una nueva reforma, aún más ambiciosa, a la distribución de las regalías. En efecto, la Nación debería ser la receptora de la totalidad de los ingresos por concepto de explotación minera, condicional a que estos se redistribuyan a las regiones más pobres en forma de bienes públicos, de manera independiente a la condición fortuita de qué región tiene qué en su subsuelo.

Las regalías en Colombia han hecho de departamentos como Casanare y Arauca los más ricos del país, a pesar de que los indicadores de desarrollo y bienestar de estas regiones son pésimos. La riqueza del subsuelo de una región específica debe traducirse en riqueza

de sus habitantes, sobre todo a través del auge económico generado por la exploración y explotación del mineral en cuestión. Este auge debe normalmente traducirse en más empleo y mejores niveles de remuneración, que a su vez generan un efecto multiplicador en toda la economía de la región.

²² Esto podría hacerlo el nuevo departamento administrativo, cuya creación se propone arriba, encargado de manejar los temas regionales con miras a la disminución de las brechas.

5.3. Transferencias

La asignación de transferencias debe atender criterios de desempeños y resultados visibles. Hoy en día tanto en salud como en educación, los criterios de asignación de las transferencias nacionales están basados en la cobertura, descuidando así la calidad. Es más en educación, las transferencias por concepto de calidad, si bien se hacen por niño atendido sólo pueden gastarse en insumos diferentes a los profesores, y no tienen en cuenta ningún criterio de resultado. Consideramos que las transferencias, poco a poco, deben tener en cuenta los resultados en calidad como criterio de asignación.

Más allá de esto y de lo mencionado sobre este tema en la sección sobre contratos del estado, proponemos que la nación establezca unos fondos para temas especialmente sensibles en los departamentos y municipios más pobres, a cargo de los recursos del SGP (y probablemente también de las regalías). Estos fondos se asignarán estrictamente con base en el mejoramiento en resultados, en temas como mortalidad infantil, primera infancia, analfabetismo, educación primaria y secundaria, salud básica, etc. Los resultados deben poderse medir de manera confiable y deben ser transparentes y visibles a toda la población, y especialmente, a la población de esos municipios y departamentos. Para la implementación de estos fondos, las ideas de Birdsall et al. (2011) sobre 'Dinero por Resultados' son muy útiles, en particular:

- a. La ayuda se entrega a cambio del cumplimiento, verificable, de una meta de calidad o de cobertura en algún servicio esencial.
- b. El gobierno nacional no interviene en el desarrollo del proyecto/programa y los municipios ó departamentos son completamente responsables de ello.
- c. La verificación del cumplimiento de las metas es independiente.
- d. La transparencia se promueve a través de la diseminación pública de los programas y los resultados.
- e. Estos fondos son complementarios a otros programas.

Además, la relación entre el gobierno nacional y la entidad territorial que recibe la ayuda se regula por medio de un contrato en el que se establecen todas las condiciones. Con ese contrato se puede tener la seguridad de que si desarrolla un programa y logra unos resultados, el gobierno nacional va a entregarle los recursos pactados. Este tipo de contratos tiende a estimular el desarrollo institucional local, pues no se contrata la forma de hacer una tarea. Los fondos pueden empezar con pruebas piloto que ayuden a ajustar la manera como se implementa.

5. Bibliografía

- Acemoglu, D. y M. Dell (2011) "Beyond Neoclassical Growth: Technology, Human Capital, Institutions and within-Country Difference," *American Economic Journal: Macroeconomics*.
- Acemoglu, D. Y J. Robinson (2010). "Why is Africa Poor?" *Economic History of Developing Regions* 25 pp. 21-50, 2010
- Acemoglu, D. Y J. Robinson (2012). *Why Nations Fail*. Libro en imprenta.
- Acemoglu, D., S. Johnson y J. Robinson (2005) "Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth," *Handbook of Economic Growth*. Edited by Philippe Aghion and Stephen Durlauf, Elsevier, North Holland, 2005.
- Abadie, A., M. C. Acevedo, M. Kugler y J. F. Vargas (2011). "The impact of the 'War on Drugs' on coca production and violence: The case of Plan Colombia" mimeo. Alesina, A. (editor) (2005) *Institutional Reforms. The Case of Colombia*, MIT press.
- Barón, J. D. Y A. Meisel (2003). "la descentralización y las disparidades económicas Regionales en Colombia en la década de 1990" Centro de Estudios Económicos Regionales, Banco de la República.
- Barrera, F., D. Maldonado y C. Rodríguez (2012). Calidad de la Educación Básica y Media en Colombia: Diagnóstico y Propuestas. Misión de movilidad social.
- Bernal, R., y A. Camacho (2012). La política de primera infancia en el contexto de la equidad y movilidad social en Colombia. Misión de movilidad social
- Birchenall, J. A. Y G. E. Murcia (1997) "Convergencia Regional: Una Revisión del Caso Colombiano," *Desarrollo y Sociedad*, CEDE.
- Birdsall, N. y W. Savedoff (2011) "Cash on Delivery" Center for global Development
- Bonet, J. y A. Meisel (1999) "Desequilibrios Regionales en la política de Descentralización en Colombia," Centro de Estudios Económicos Regionales, Banco de la República.
- Camboim, M. y R. Silveira (2007) "Regional Per Capita Income Inequality Reduction in Brazil from 1995 to 2005: Labor Productivity Convergence or Public Income Transfers?," Proceedings of the 35th Brazilian Economics Meeting.
- Cortés, D., M. Franco, L. Hincapié y J. F. Vargas (2011). "Seguridad Democrática, Presencia de la Policía y Conflicto en Colombia" Documento de Trabajo 113, Universidad del Rosario.

- Fujiwara, T. (2011) "Voting Technology, Political Responsiveness, and Infant Health: Evidence from Brazil" mimeo, Princeton University.
- Galvis, L A. y A. Meisel (2010). "Fondo de Compensación Regional: Igualdad de oportunidades para la periferia colombiana," Documentos de Trabajo sobre Economía Regional No. 122. Banco de la República.
- Gambetta, Diego (1993). *The Sicilian Mafia. The Business of Private Protection*. Harvard University Press.
- González, Jose Luis (2011) "Descentralización fiscal en Colombia y su efecto sobre la convergencia económica regional." Tesis PEG, Universidad de los Andes.
- Gordon, R. H. (1983) "An optimal taxation approach to fiscal federalism." *Quarterly Journal of Economics*, 98, 567-586.
- Iregui, A. M., Ramos, J. Y L. A. Saavedra (2001) "Análisis de la Descentralización fiscal en Colombia" Borradores de Economía, no 175. Banco de la República.
- Levitt, S. Y M. Rubio (2005) "Understanding Crime in Colombia and What can be Done About It," capítulo 5 en Alesina, A. (editor) (2005) *Institutional Reforms. The Case of Colombia*, MIT press.
- Meisel, A. (2007) "¿Por Qué Se Necesita Una Política Económica Regional En Colombia?" Documentos de Trabajo sobre Economía Regional No. 100. Banco de la República.
- Meisel, A. (2011) "El sueño de los radicales y las desigualdades regionales en Colombia: La educación de calidad para todos como política de desarrollo territorial," Documentos de Trabajo sobre Economía Regional No. 155. Banco de la República.
- Mejía, D., A. M. Ibáñez y M. J. Uribe (2011). "Una evaluación del Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM)" Documento CEDE 2011-13.
- Monteiro da Costa, J. M. (1994) "Incentivos Fiscales y Desarrollo Regional: La Experiencia Internacional," Revista EURE 20(61): 77-98.
- Nupia, O. (2011). "Anti-Poverty Programs and Presidential Election Outcomes: Familias en Acción in Colombia," Documento CEDE 2011-14.
- Perez, G. J. y P. Rowland (2004) "Políticas económicas regionales: cuatro estudios de caso" Documentos de Trabajo sobre Economía Regional No. 47. Banco de la República.
- Penning, J.F. (2003) "Evaluación del proceso de descentralización en Colombia." *Economía y Desarrollo*, vol 2, no 1, pp 123- 149.

Prud'homme, R. (1995). "The dangers of decentralization" *The World Bank Research Observer*, 10, 2, 201-220.

Robinson, J. (2008) "The political economy of decentralization in Bolivia," mimeo, Harvard University.

Sinn, H.W. (2003). *The New Systems Competition*, Oxford University Press.

Tendler, J. (1998). *Good Government in the Tropics* (The Johns Hopkins Studies in Development), The Johns Hopkins University Press.

Veiga Malta, Joao N, Paul Shapper, Oscar Calvo-Gonzalez y Diomedes Berroa (2011): "Old Rules, New Realities: Are existing Public Procurement Systems addressing current and future needs? World Bank, Washington

Cuadros y Figuras

A.1. PIB per cápita

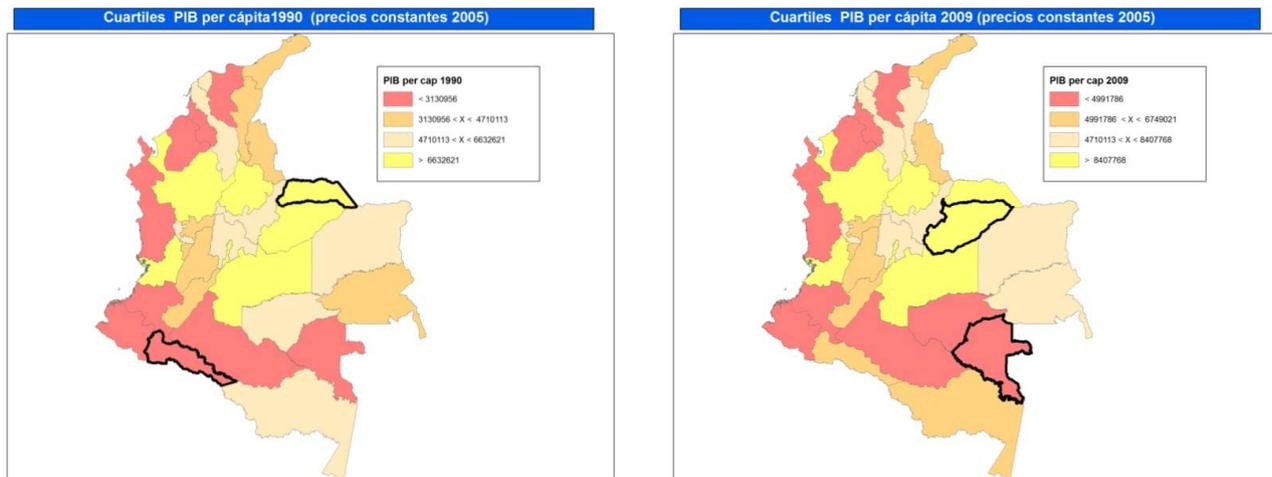


Figura 1: Mapa de Colombia – PIB per cápita

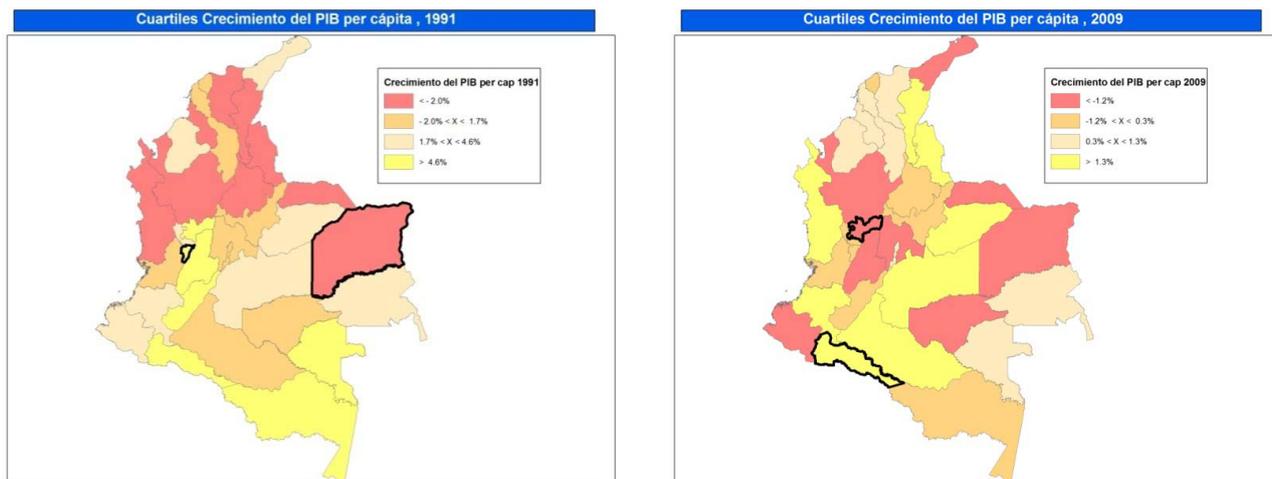


Figura 2: Mapa de Colombia – Crecimiento del PIB per cápita

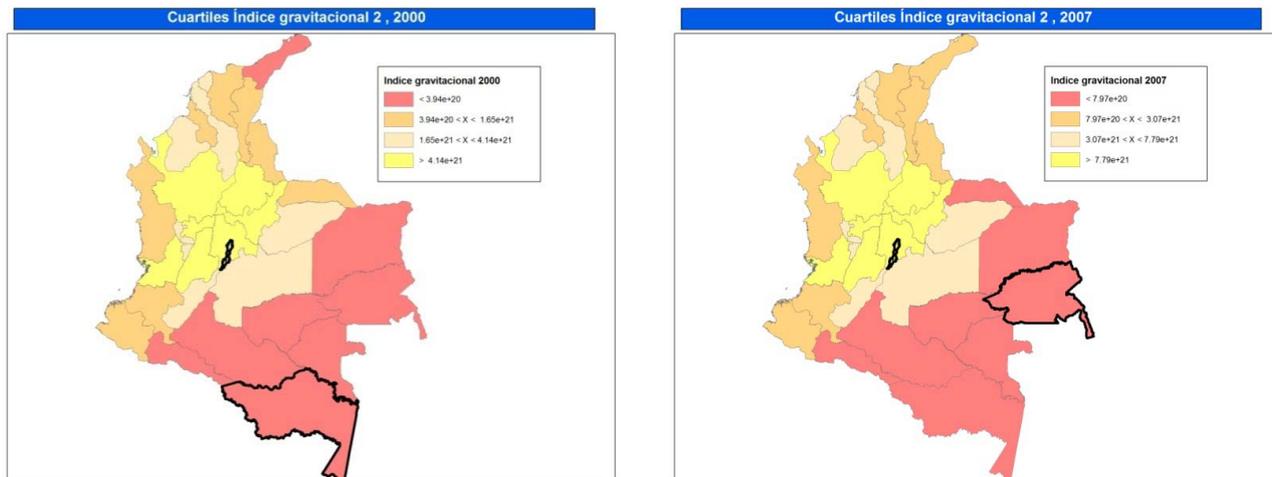


Figura 3: Mapa de Colombia – Gravitación Económica

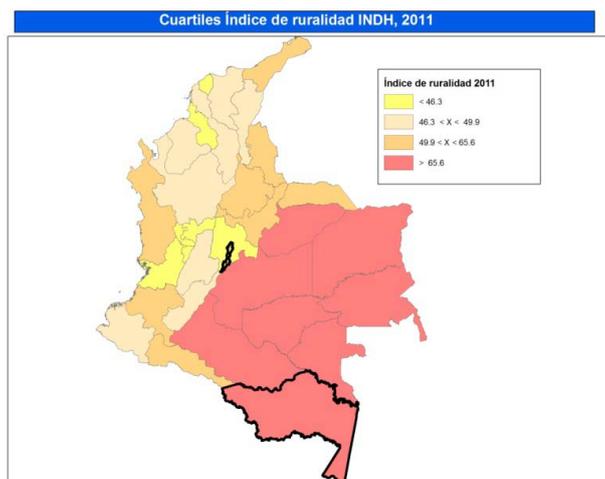


Figura 4: Mapa de Colombia – Ruralidad INDH 2011

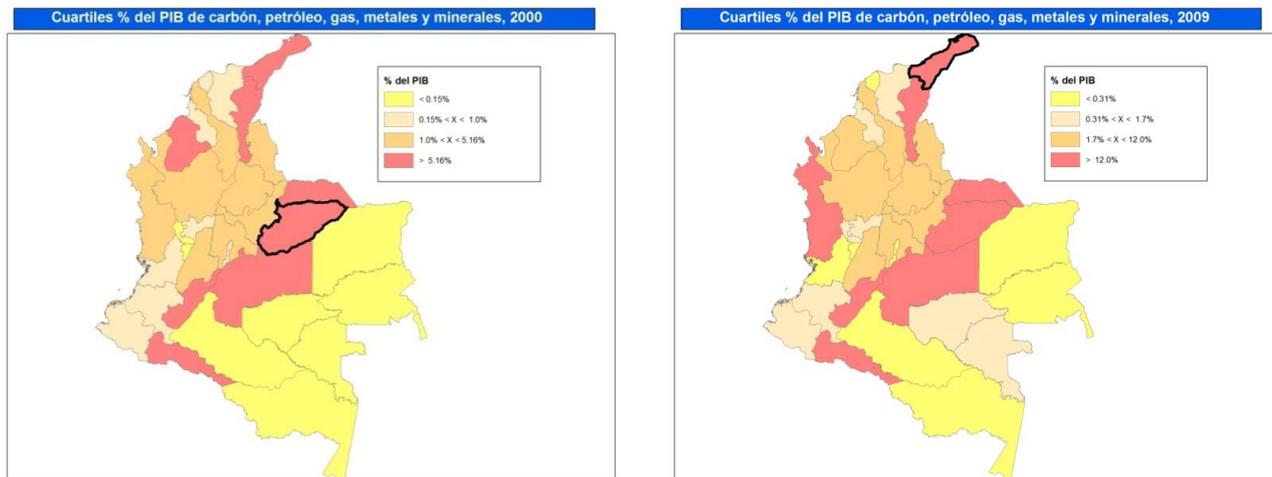


Figura 5: Mapa de Colombia – Economía Minera

A.2. Educación

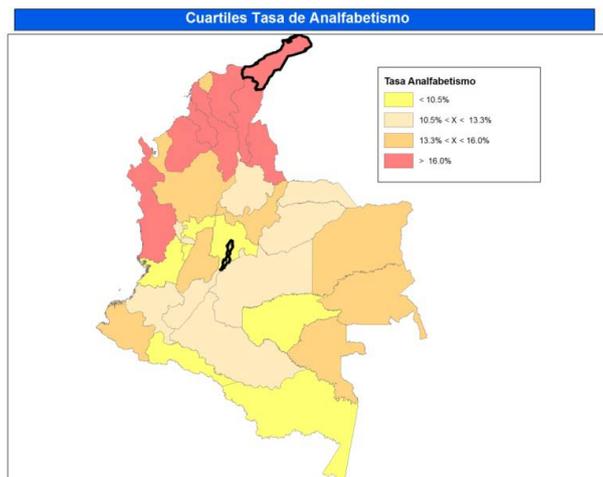


Figura 6: Mapa de Colombia – Analfabetismo

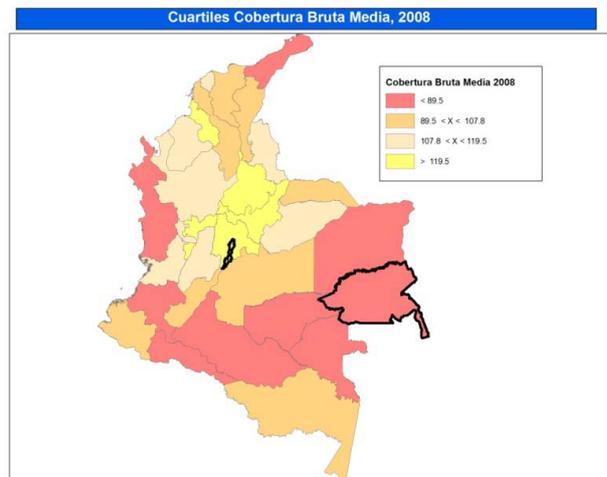
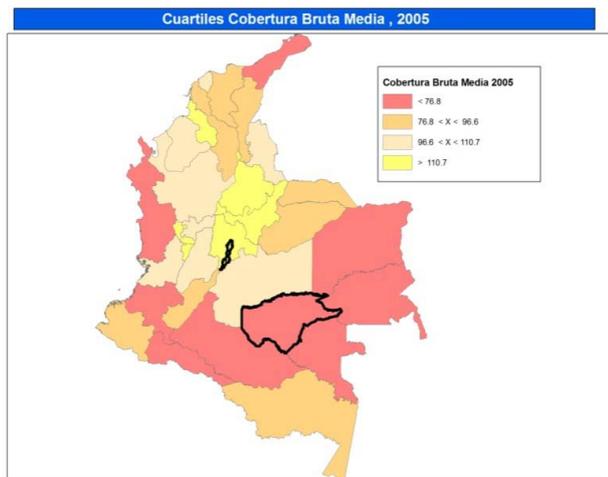


Figura 7: Mapa de Colombia – Cobertura Educación Media

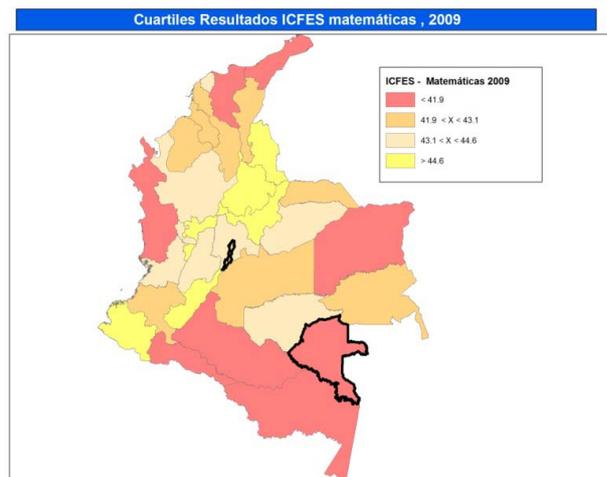
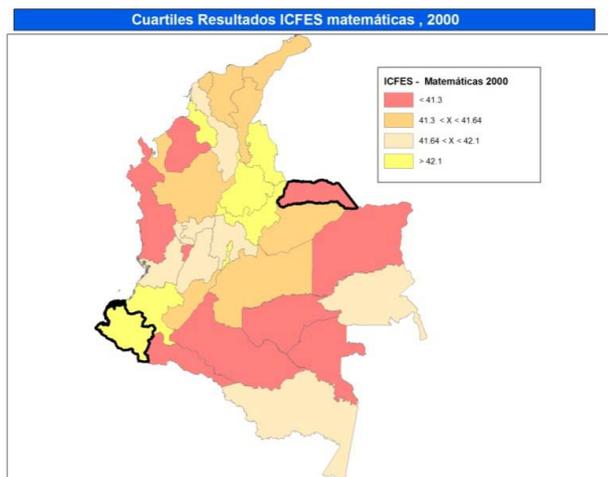


Figura 8: Mapa de Colombia – SABER 11 matemáticas

A.3. Salud

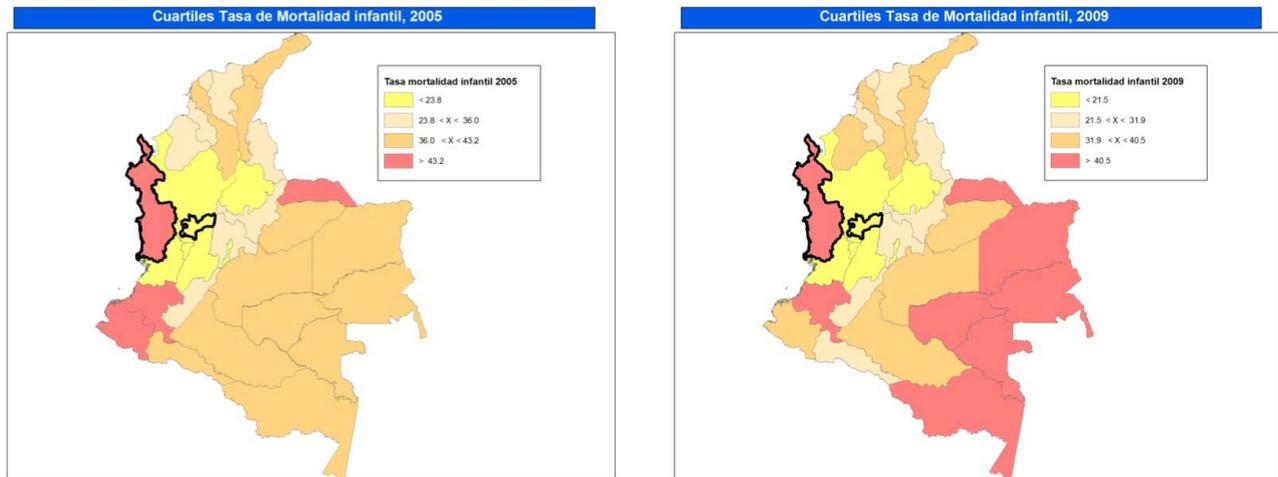


Figura 9: Mapa de Colombia – Mortalidad Infantil

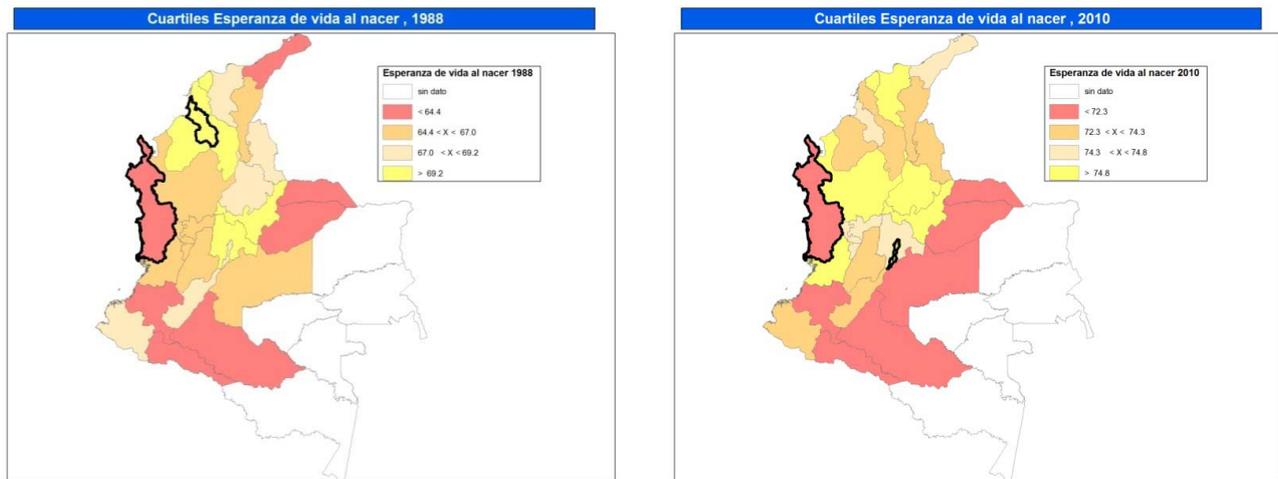


Figura 10: Mapa de Colombia – Esperanza de Vida

A.4. Recursos Públicos

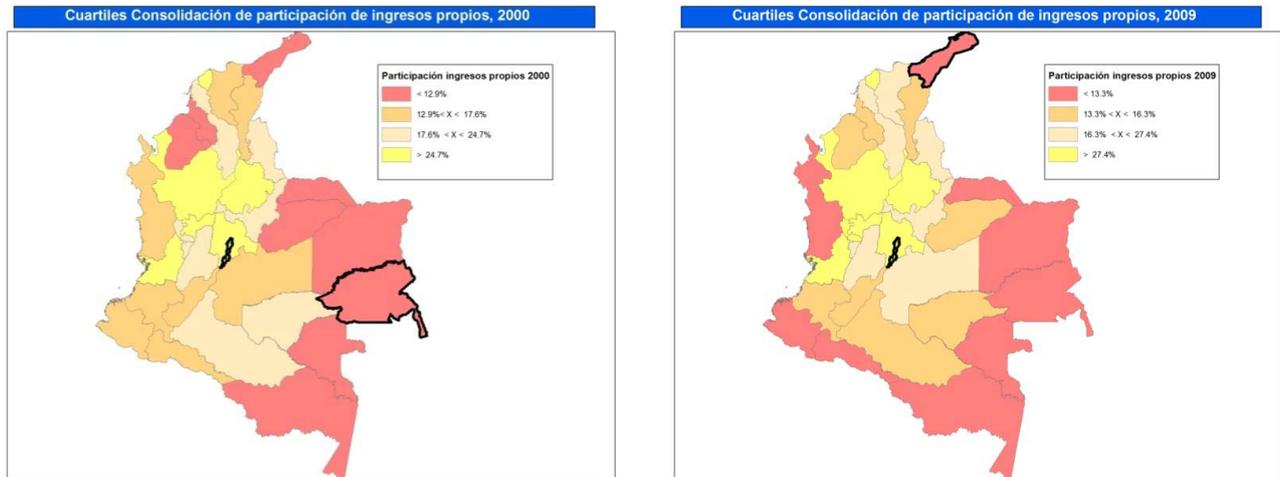


Figura 11: Mapa de Colombia – Ingresos Propios (%)

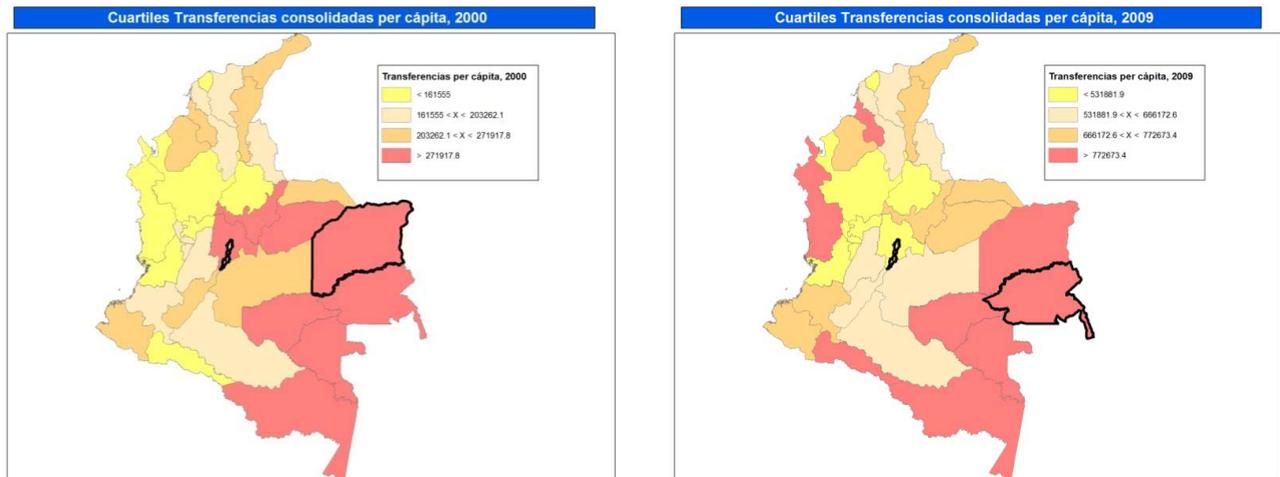


Figura 12: Mapa de Colombia – Transferencias per cápita

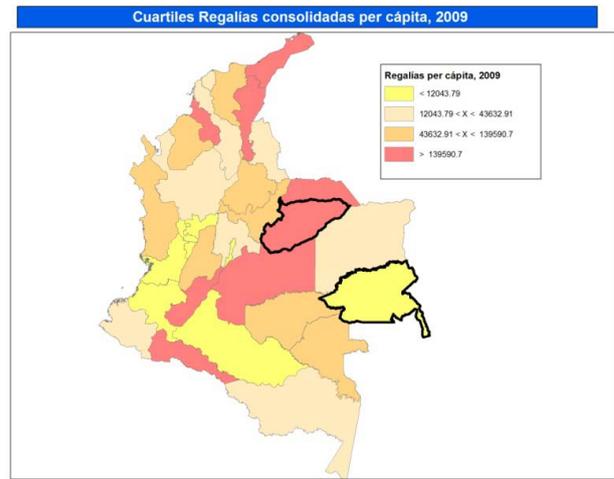
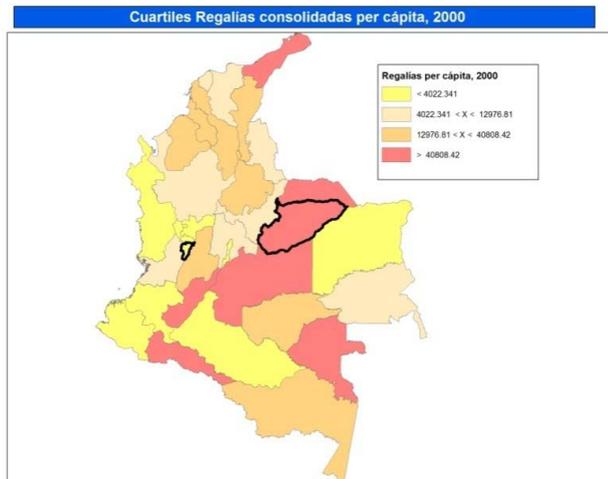


Figura 13: Mapa de Colombia – Regalías per Cápita

A.5. Conflicto y crimen

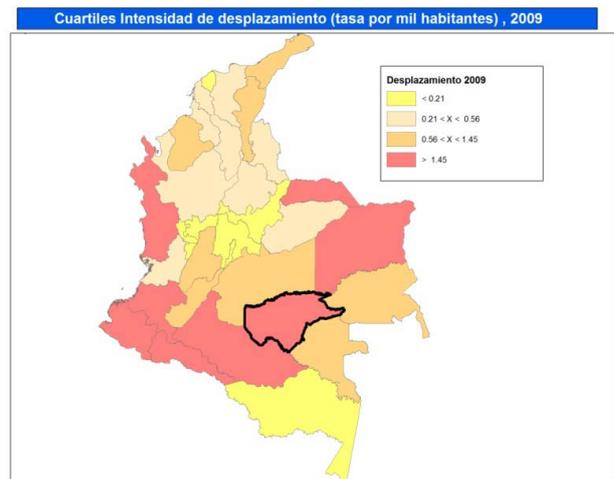
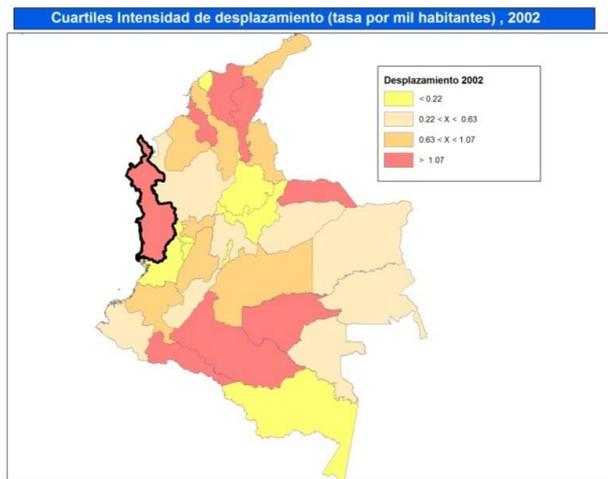


Figura 14: Mapa de Colombia – Desplazamiento Forzado

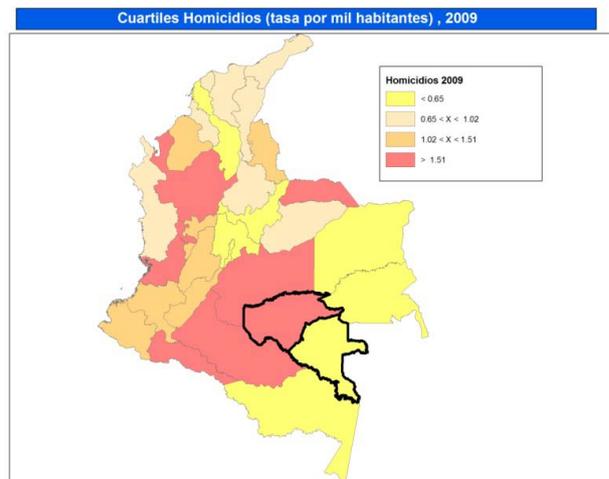
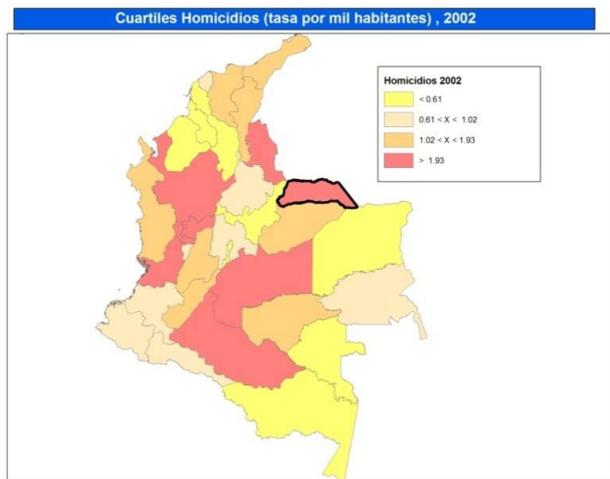


Figura 15: Mapa de Colombia – Homicidios

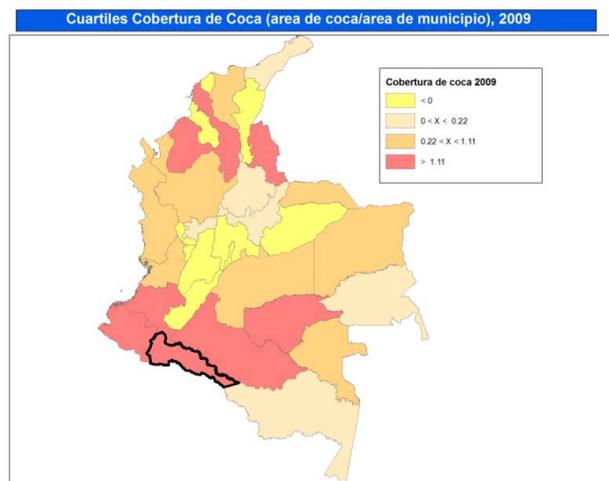
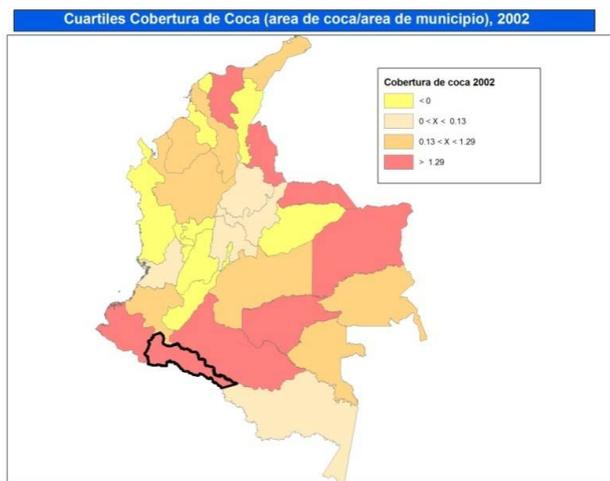


Figura 16: Mapa de Colombia – Cultivos de Coca

A.6. Política

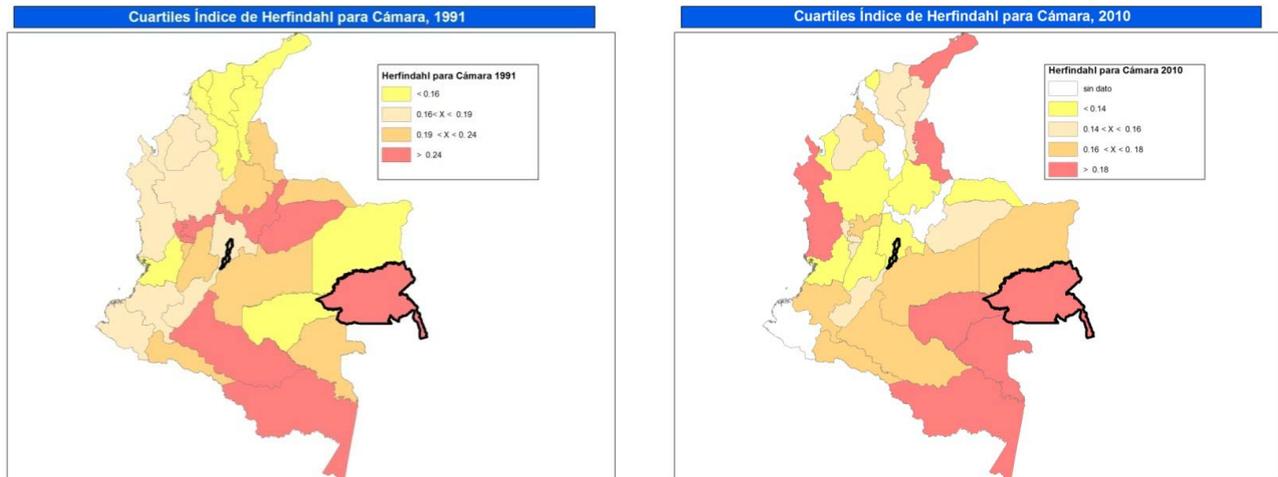


Figura 17: Mapa de Colombia – Concentración de las votaciones a la Cámara

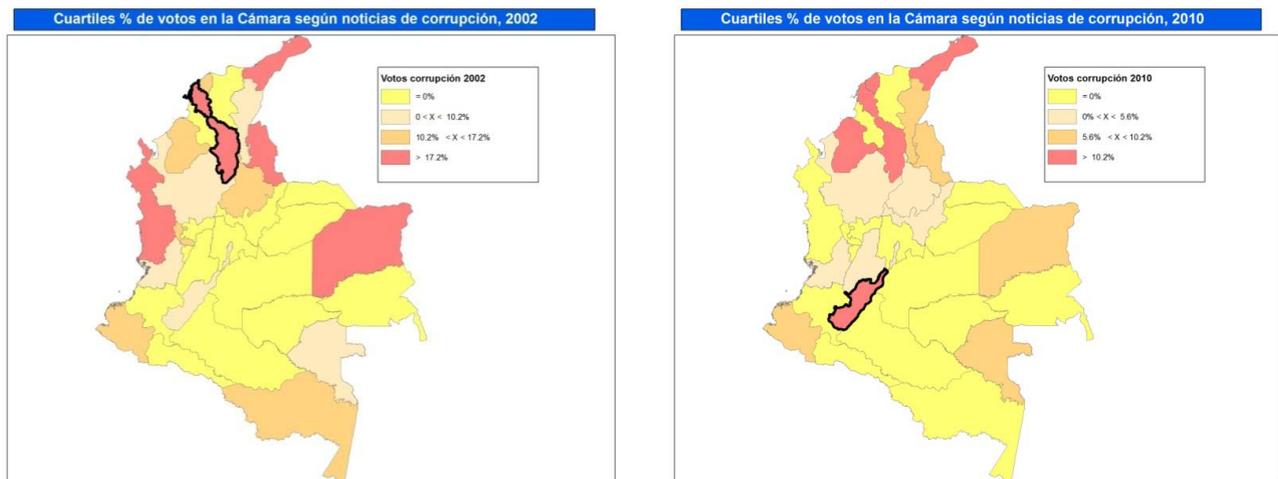


Figura 18: Mapa de Colombia – Votación por Políticos Corruptos

A.7. Pobreza, desigualdad y bienestar

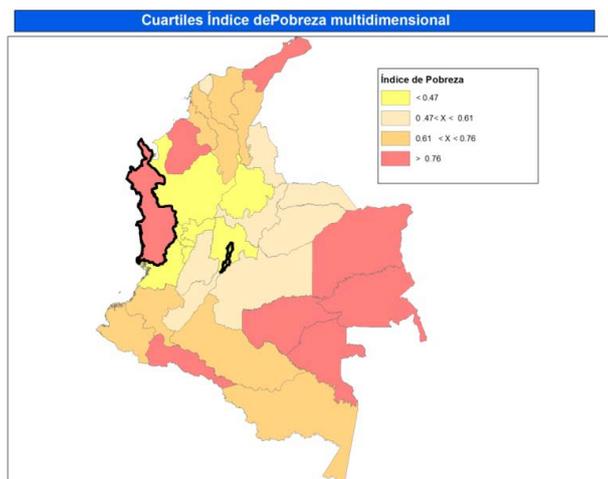


Figura 19: Mapa de Colombia – Pobreza

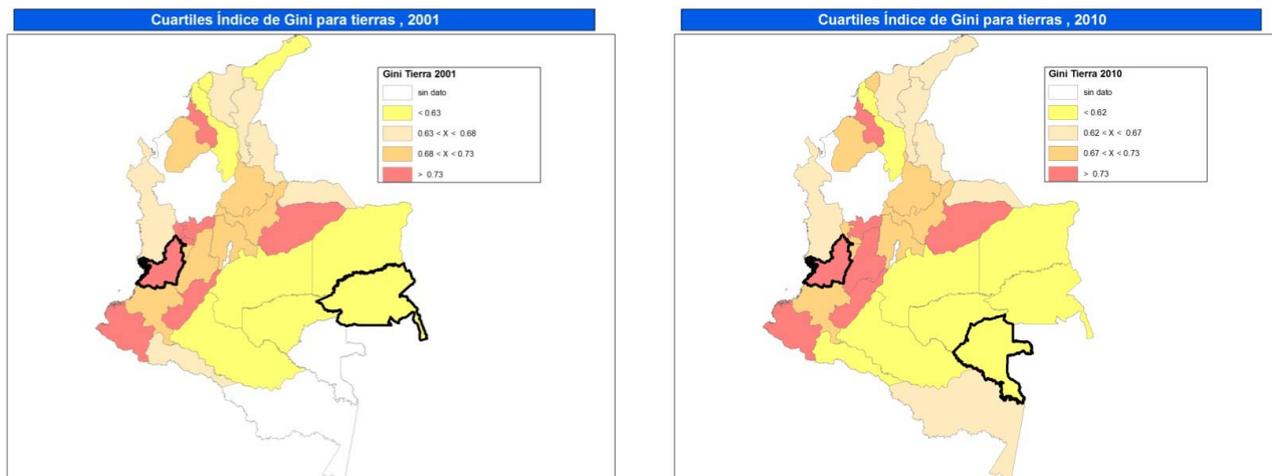


Figura 20: Mapa de Colombia – Desigualdad en la Propiedad de la Tierra

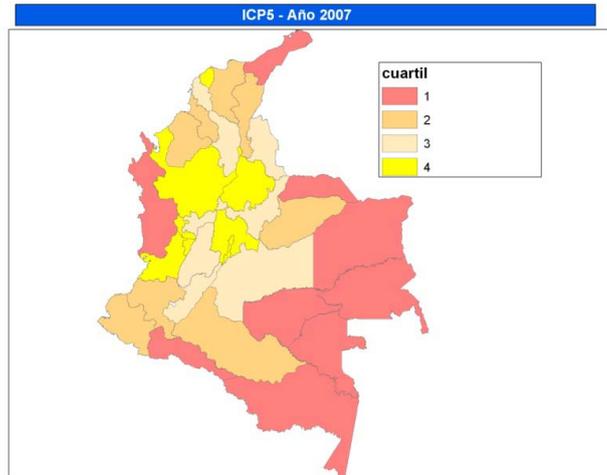
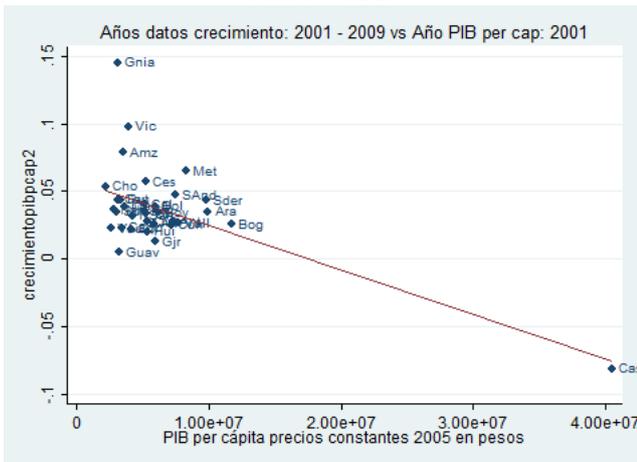


Figura 21: Mapa de Colombia – Bienestar

B.1. Desarrollo y crecimiento

Con Casanare



Sin Casanare

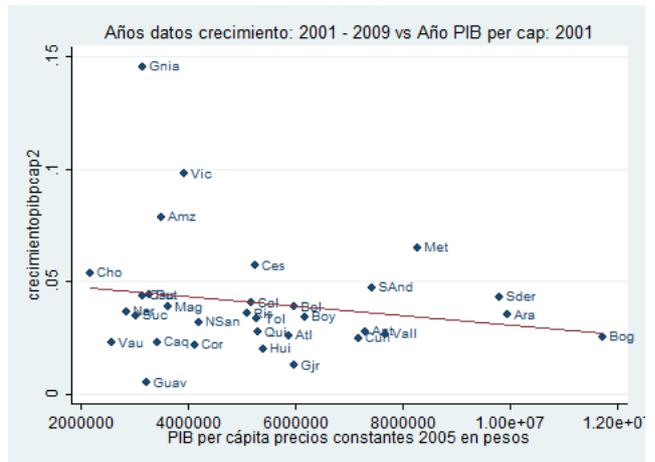


Figura 22: PIB per cápita y crecimiento

B.2. Desarrollo y capital humano

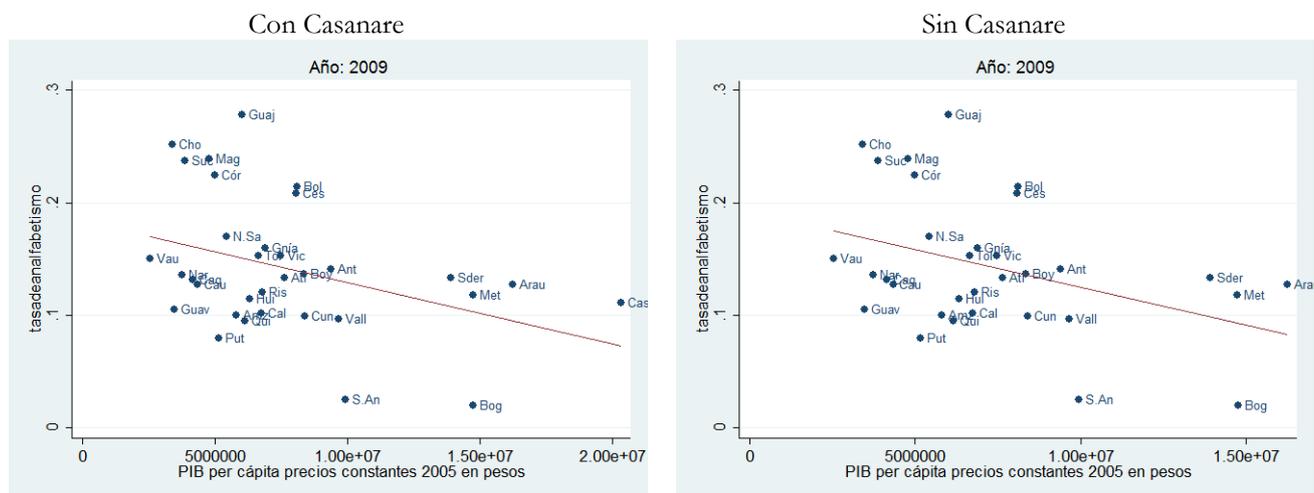


Figura 23: PIB per cápita y analfabetismo

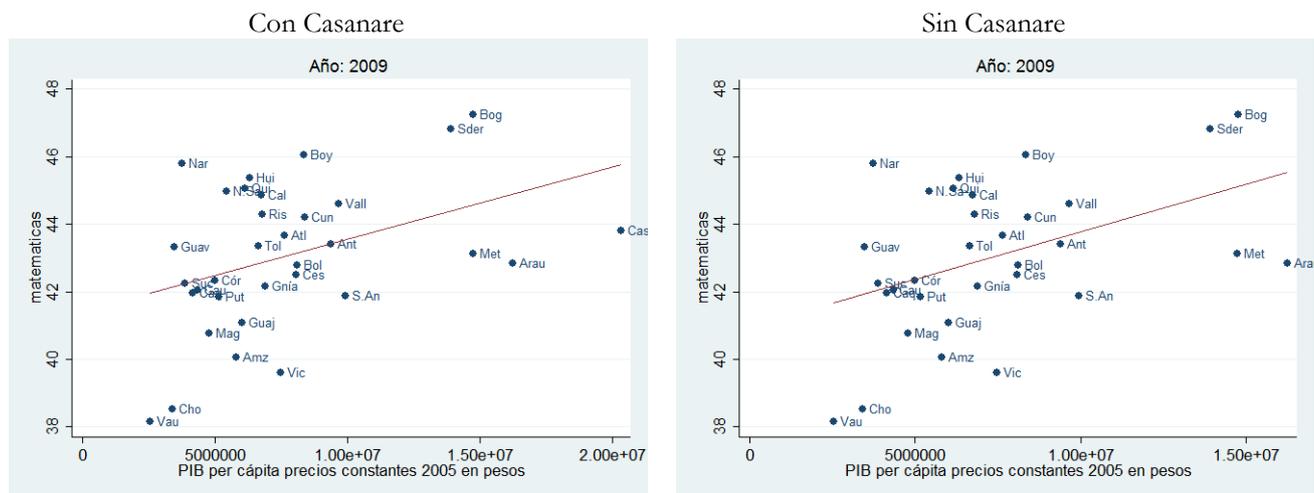


Figura 24: PIB per cápita y Saber 11 matemáticas

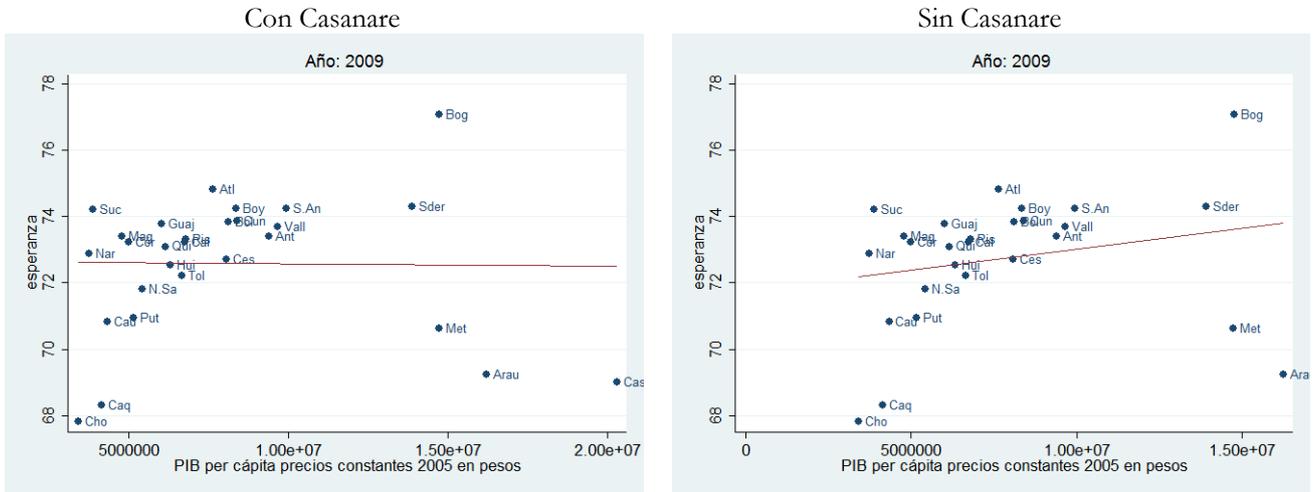


Figura 27: PIB per cápita y esperanza de vida

B.3. Desarrollo y política

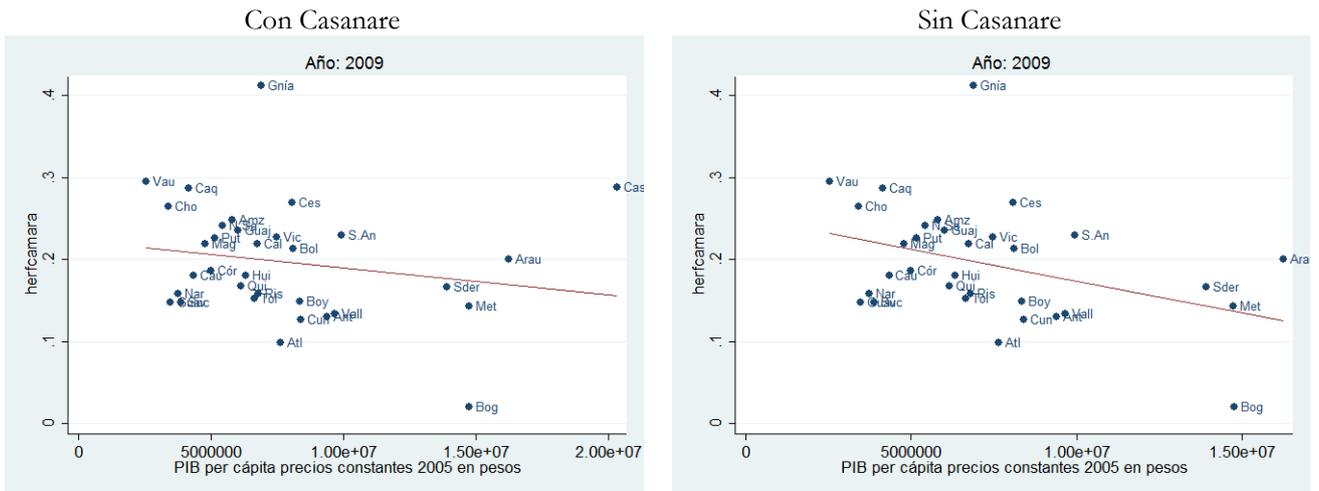


Figura 28: PIB per cápita y concentración de las votaciones a la Cámara

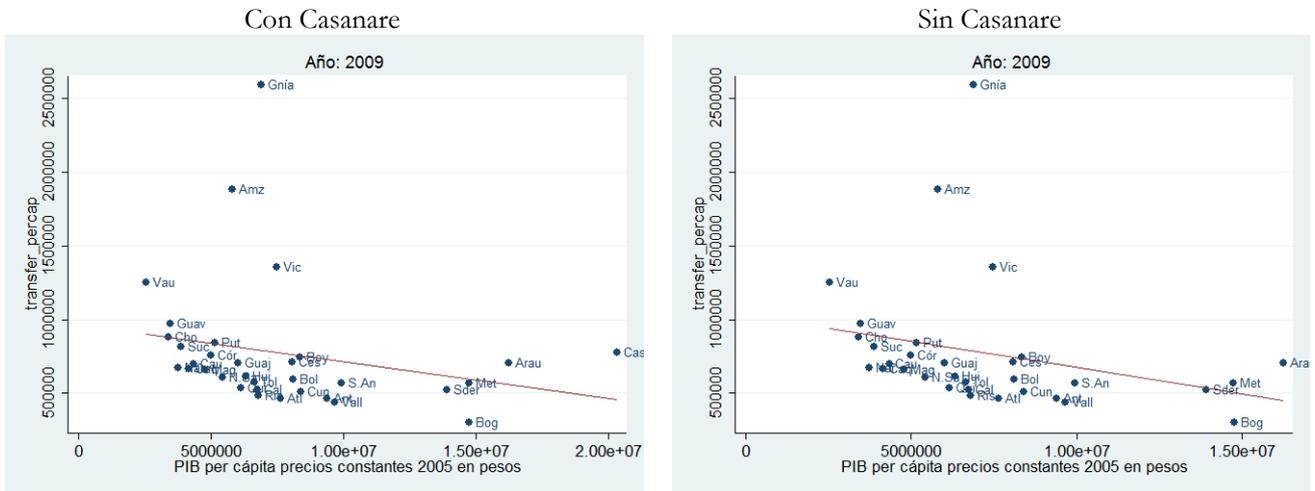


Figura 31: PIB per cápita y transferencias per cápita

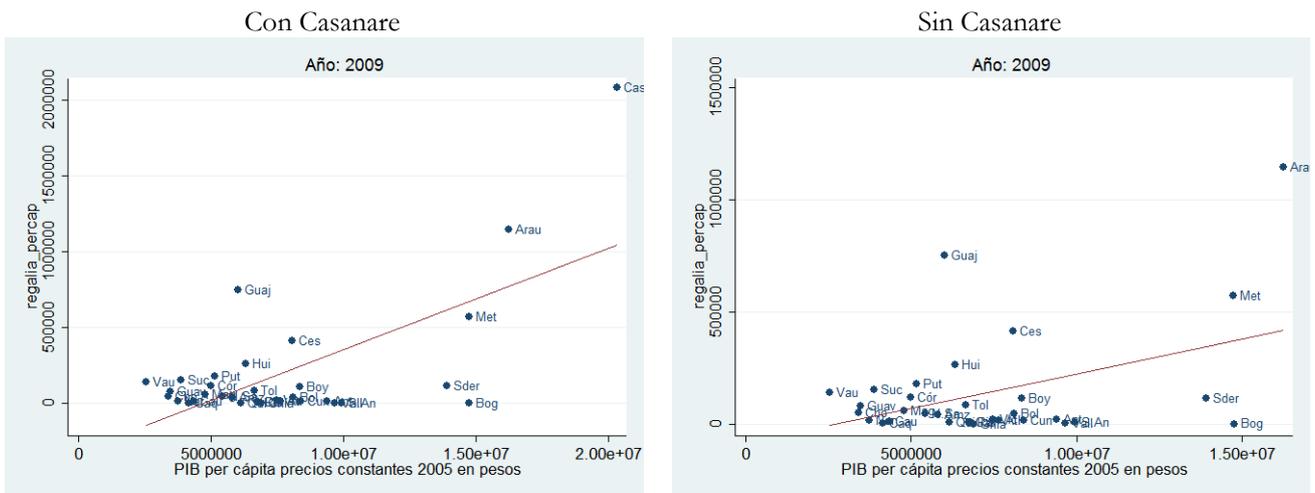


Figura 32: PIB per cápita y regalías per cápita

B.5. Desarrollo, pobreza y desigualdad

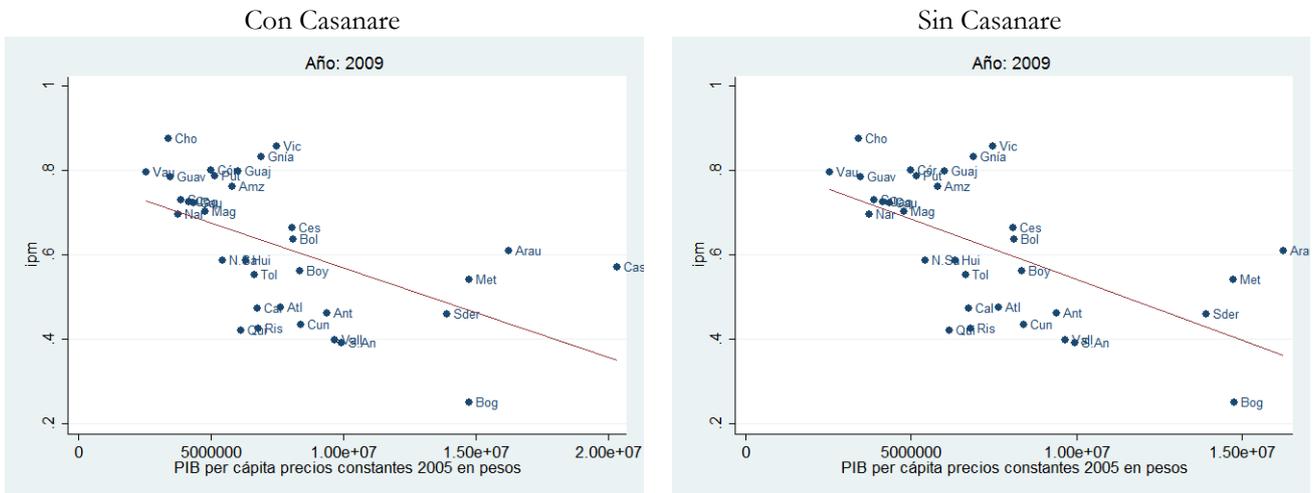


Figura 33: PIB per cápita y pobreza

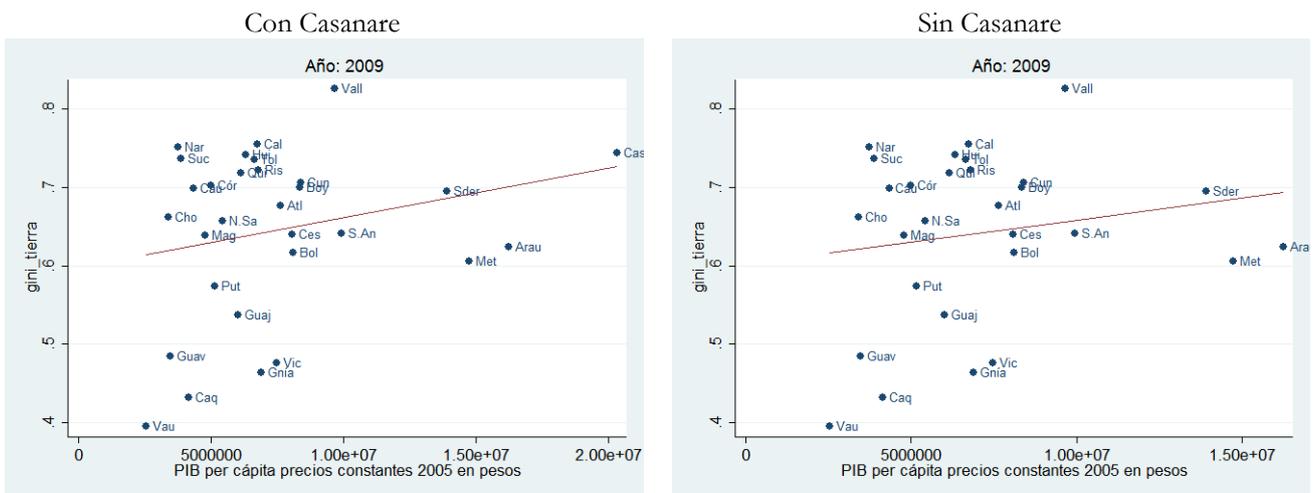


Figura 34: PIB per cápita y desigualdad en la propiedad de la tierra

B.6. Desarrollo y bienestar

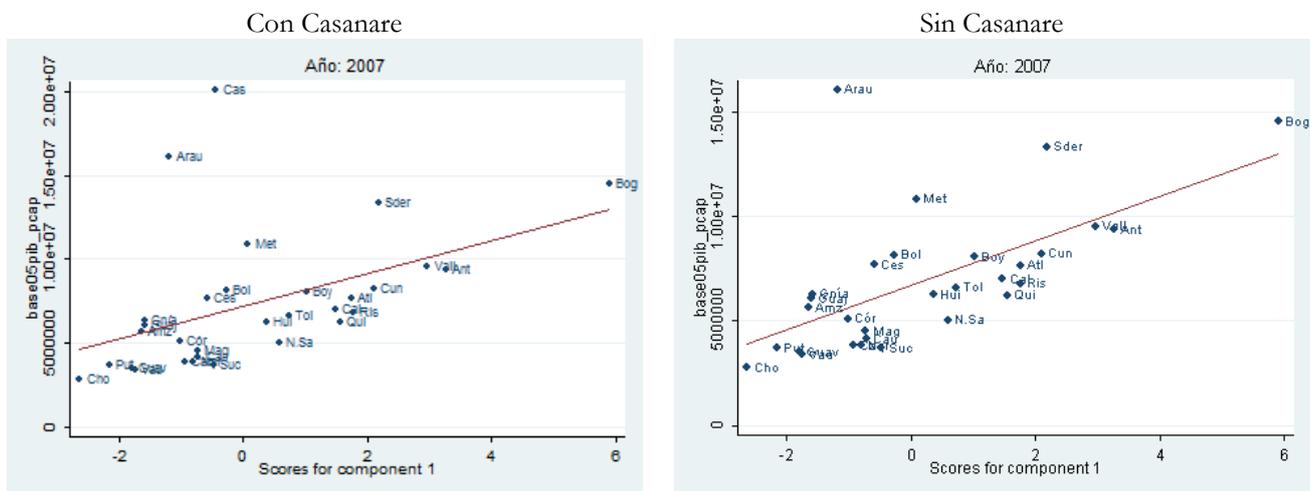


Figura 35: PIB per cápita y bienestar

C.1. Instituciones, PIB y crecimiento

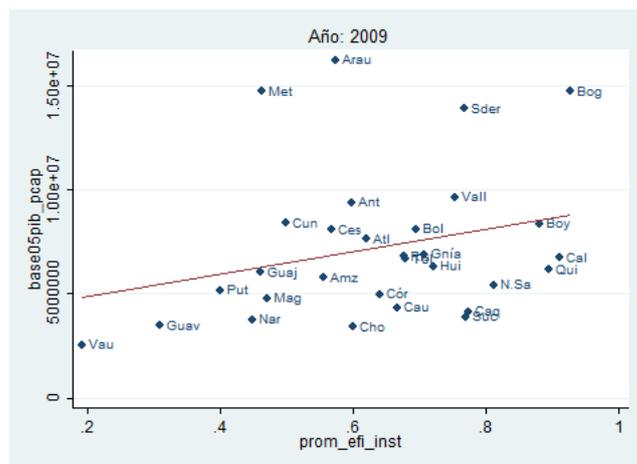


Figura 36: Instituciones y PIB per cápita

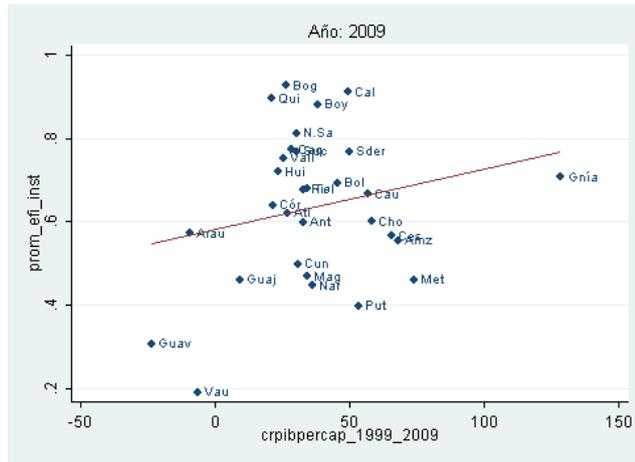


Figura 37: Instituciones y crecimiento

C.2. Instituciones y capital humano

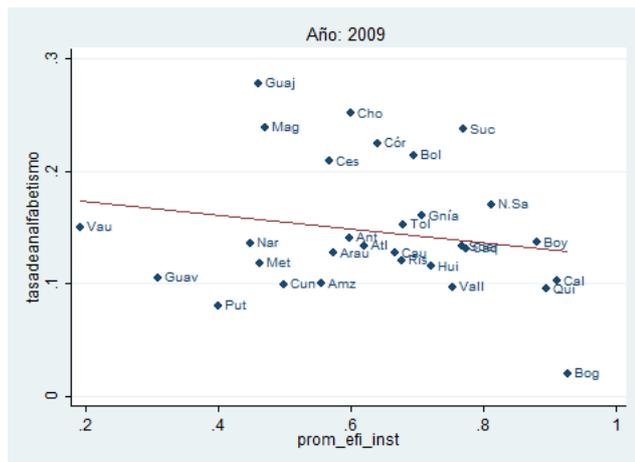


Figura 38: Instituciones y analfabetismo

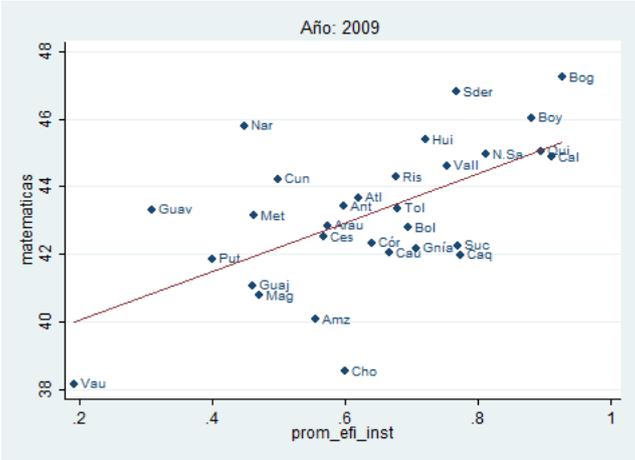


Figura 39: Instituciones y Saber 11 matemáticas

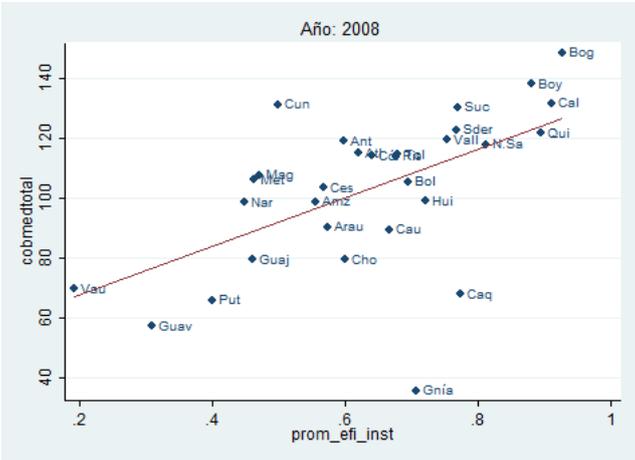


Figura 40: Instituciones y cobertura de la educación media

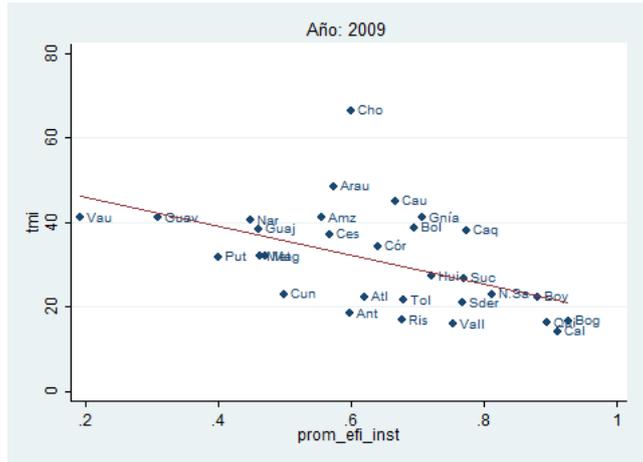


Figura 41: Instituciones y mortalidad infantil

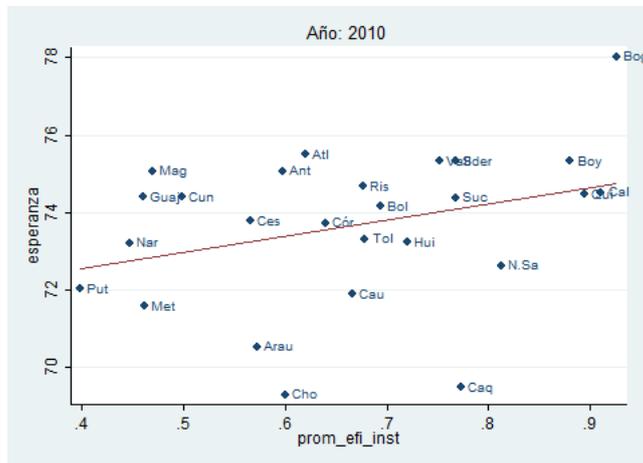


Figura 42: Instituciones y esperanza de vida

C.3. Instituciones y política

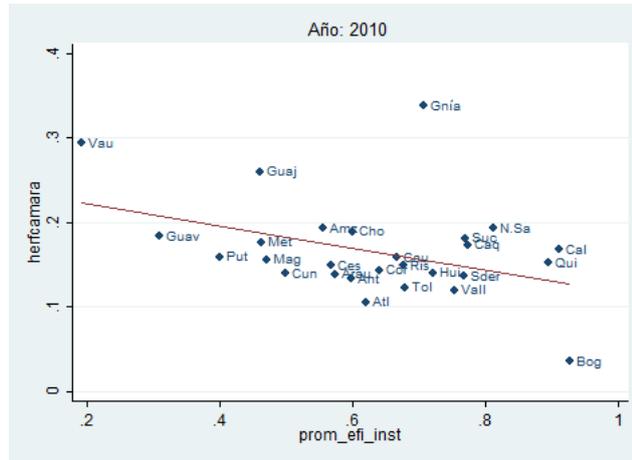


Figura 43: Instituciones y concentración de las votaciones a la Cámara

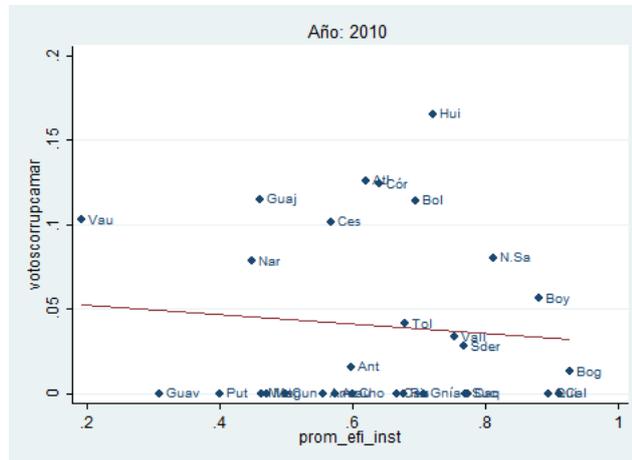


Figura 44: Instituciones y corrupción en la Cámara

C.4. Instituciones y recursos públicos

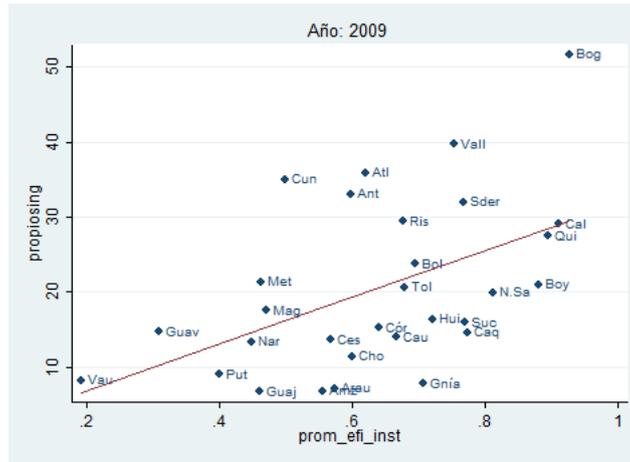


Figura 45: Instituciones y recursos propios (%)

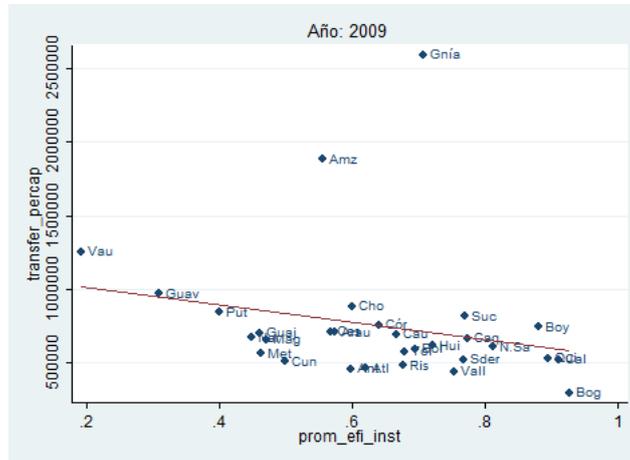


Figura 46: Instituciones y transferencias per cápita

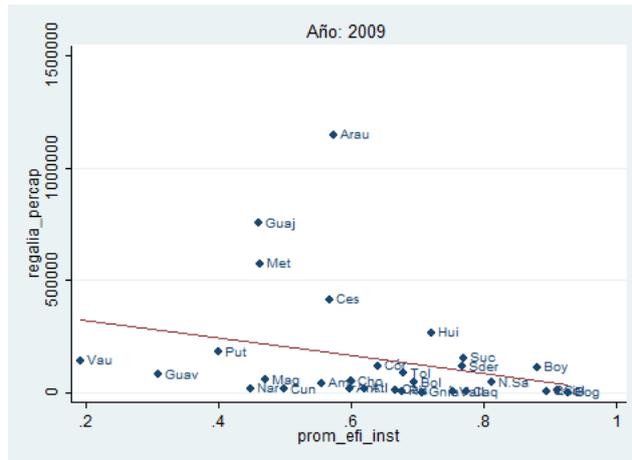


Figura 47: Instituciones y regalías per cápita

C.5. Instituciones, pobreza y desigualdad

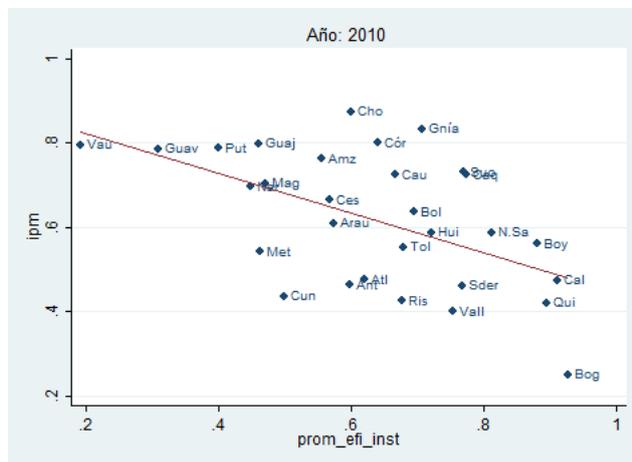


Figura 48: Instituciones y pobreza

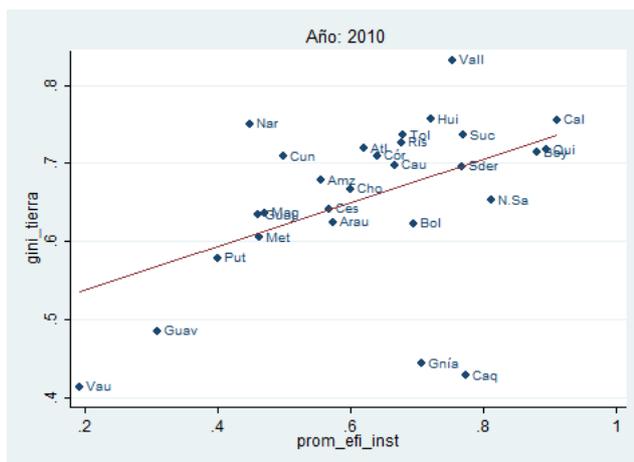


Figura 49: Instituciones y desigualdad en la propiedad de la tierra

C.6. Instituciones y bienestar

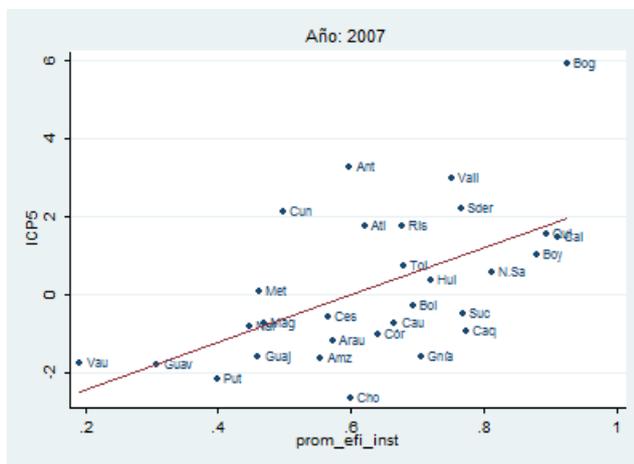


Figura 50: Instituciones y bienestar

D.1. Educación, bienestar y recursos públicos

VARIABLES	(1) SABER 11	(2) SABER 11	(3) Cobertura	(4) Cobertura	(5) Bienestar	(6) Bienestar
Regalías	3.54e-07 (3.46e-07)	3.27e-07 (3.45e-07)	6.77e-06* (3.52e-06)	6.91e-06* (3.53e-06)	1.03e-07 (1.33e-07)	1.04e-07 (1.33e-07)
Transferencias	-1.15e-06*** (4.34e-07)	-1.17e-06*** (4.34e-07)	-1.57e-05*** (5.63e-06)	-1.53e-05*** (5.58e-06)	-3.53e-07** (1.65e-07)	-3.45e-07** (1.68e-07)
Ingresos propios	0.0279** (0.0118)	0.0293** (0.0117)	0.552*** (0.182)	0.536*** (0.178)	0.0659*** (0.00661)	0.0655*** (0.00678)
Instituciones		SI		SI		SI
Observaciones	330	296	160	159	165	163
R cuadrado	0.856	0.888	0.749	0.753	0.638	0.659
Departamentos	33	33	33	33	33	33
Errores Robustos en paréntesis						
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1						

D.2. Bienestar e Instituciones

Impacto de las instituciones en el Bienestar				
	(1)	(2)	(3)	(4)
Instituciones	8,457*** (2,902)	7,879*** (2,401)	5,620** (2,302)	4,462** (1,929)
Densidad de carreteras			1,007*** (0,291)	
Capital humano				0,254*** (0,059)
PRIMERA ETAPA				
Distancia al camino real	-0,00040** (0,00015)	-0,00054*** (0,00015)	-0,00050*** (0,00016)	-0,00046*** (0,00016)
Área	SI	SI	SI	SI
Precipitaciones	SI	SI	SI	SI
Agua	SI	SI	SI	SI
Petróleo		SI	SI	SI
Observaciones	32	32	32	32
R-cuadrado	0,41	0,434	0,594	0,712
Errores Robustos en paréntesis				
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1				

E.1. Regiones homogéneas y bienestar

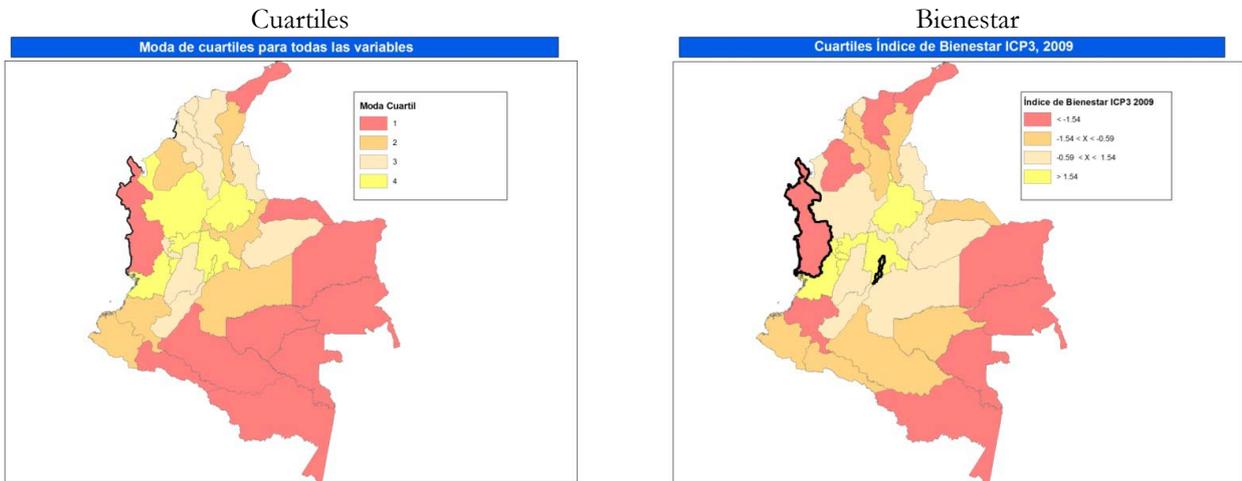


Figura 52: Las regiones de Colombia

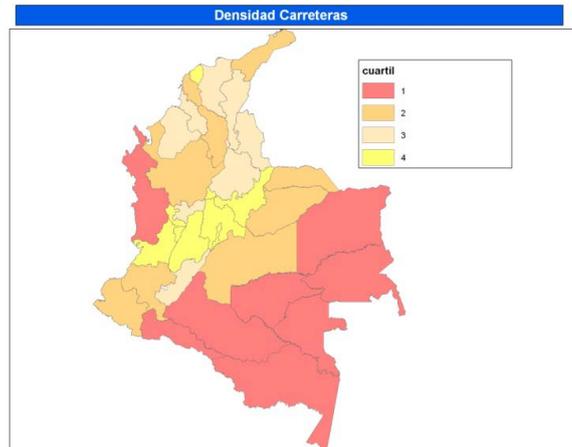


Figura 53. Densidad vial

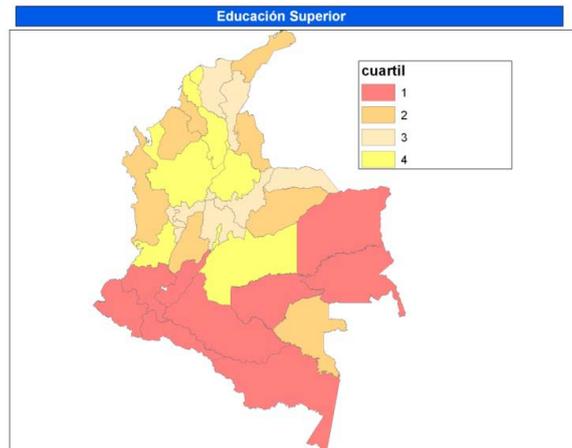


Figura 54. Educación superior

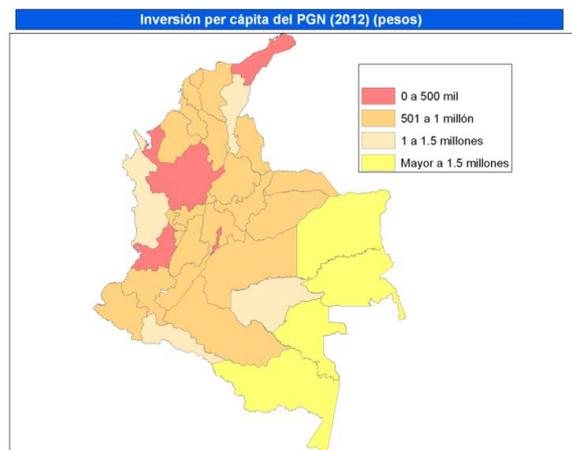


Figura 55. Inversión

