

Las diferencias en el desarrollo regional

Hernán Avendaño, director de Estudios Económicos
Fasecolda

La nueva geografía económica postula que la distribución espacial de la producción es dinámica, cambia con el modelo de desarrollo económico y con la forma de vinculación de las economías al comercio mundial.

Los empresarios de cualquier actividad económica deberían hacer una revisión periódica de los cambios que se están propiciando en la localización de la producción. Con base en ella pueden adoptar las decisiones estratégicas que les permitan no solo la continuidad del negocio en la nueva distribución geográfica, sino el aprovechamiento de oportunidades emergentes.

Competitividad y localización

En el caso colombiano, se escucha todavía el trivial argumento de que estando a mil kilómetros de las costas no somos competitivos, especialmente cuando no contamos con una infraestructura moderna y que, por eso, los acuerdos comerciales tendrán impactos negativos en la economía.

Ese argumento desconoce que las importaciones también tienen que recorrer esos mismos mil kilómetros para competir con la industria y los servicios locales y que la deficiente infraestructura impacta sus costos de operación como lo hace a los productos nacionales.

En realidad, el problema de competitividad es evidente cuando una empresa localizada en Bogotá, por ejemplo, usa insumos importados que tienen que pagar un arancel y luego atravesar medio país para ser incorporados en un producto destinado al comercio exterior. Posteriormente, ese producto debe recorrer los mil kilómetros para salir del país a los mercados internacionales.

Desde hace mucho tiempo, la economía internacional señaló que la distancia actúa como un arancel, Entre más kilómetros deba recorrer un producto para llegar



a su mercado de destino, más costos de logística incorporará y menos competitivo será frente a los que hacen recorridos menores.

Más elocuentemente lo señaló un estudio del BID titulado 'Muy lejos para exportar'. Su conclusión es tajante: competir en los mercados internacionales cuando la producción se localiza a miles de kilómetros de los puertos es imposible (Mesquita, et al; 2013).

¿A qué lleva todo esto? A que la actual distribución espacial de la producción colombiana es herencia del modelo de sustitución de importaciones. Recordemos que en ese modelo se pregonaba que primero se debía desarrollar el mercado interno y después, cuando el aparato productivo fuera competitivo, se abriría la economía y se lanzarían las empresas a la conquista de la economía mundial.

Ese ideal no fue alcanzado porque las políticas protectionistas generan sesgos antiexportadores, mala asignación de los recursos en la economía e ineficiencias en la producción, que son pagadas por los consumidores (Little, Scitovsky y Scott, 1975).

Lo anterior significa que en una economía globalizada, si el modelo económico de un país cambia hacia una economía abierta, la distribución espacial de la producción debe cambiar para no incurrir en el riesgo de desaparecer frente a la competencia internacional.

El caso de Colombia

Colombia intentó inducir el cambio de su geografía económica con la apertura unilateral del presidente Gaviria en 1991. Se bajó el arancel promedio, cercano al 50%,

al 11%, se eliminó la licencia previa, se desmontó el control de cambios y se suprimieron las restricciones a la inversión extranjera.

Pero esa política no cambió la distribución espacial de la producción porque la reacción de los empresarios fue la intensificación del cabildeo para sustituir la protección arancelaria por la no arancelaria. Un estudio de investigadores del Banco de la República demostró la explosión de barreras no arancelarias desde la apertura económica: de 1.102 medidas que estaban vigentes en 1991, se llegó en 2007 a 24.357 (García, et al; 2014).

Desde entonces, nominalmente la economía fue clasificada como «abierta», cuando en la práctica siguió siendo cerrada. Como consecuencia, muchos empresarios no adoptaron las decisiones de inversión y modernización que demandaba el nuevo entorno; tampoco relocalizaron las empresas (Fernández, 1998) y menos aún se desarrolló una orientación exportadora que se reflejara en cambios estructurales en la canasta de exportación.

En lo corrido del presente siglo las cosas empiezan a cambiar con la negociación de los tratados de libre comercio (TLC), pues ellos implican compromisos internacionales que hay que cumplir y ante los cuales el cabildeo pierde fuerza. Los TLC tendrán profundas repercusiones sobre el aparato productivo del país: inducen reformas regulatorias y la adopción de los mejores estándares técnicos; los empresarios tienen que incrementar la calidad de los productos y servicios; propician la modernización tecnológica de los procesos de producción; desencadenan la reasignación de recursos desde actividades ineficientes hacia actividades con ventajas comparativas e incentivan las decisiones de relocalización, si la opción es aprovechar las ventajas de acceso preferencial obtenidas.

Hay quienes tienen afán de juzgar los TLC y aprovechan los resultados deficitarios en la balanza comercial para aseverar que son un fracaso. La realidad es que pocas cosas han cambiado, por un lado, por la inercia de décadas de proteccionismo y, por otro, porque los acuerdos con mayores impactos esperados llevan poco

tiempo de vigencia y la reasignación de recursos no se produce de forma inmediata. Por eso, seguimos clasificando como una de las economías más cerradas del mundo en las comparaciones internacionales.

Según el Global Competitiveness Report 2016-2017, en los coeficientes de exportaciones e importaciones sobre PIB quedamos en el puesto 126 entre 138 países; en el arancel, con un nivel nominal promedio del 6.4%, en el puesto 79; y en barreras no arancelarias, en el puesto 94 (Schwab, 2016).

Las cifras disponibles muestran que se están registrando algunos cambios en la distribución espacial de la producción nacional, pero no son los esperados.

La evaluación de la participación de los departamentos en el PIB entre 2000 y 2016 indica que 14 departamentos perdieron 5.8 puntos, que fueron ganados por ocho, mientras que los restantes 11 la mantuvieron inalterada. Entre los perdedores están, como se esperaba, Bogotá y Cundinamarca; pero sorprende que hagan parte de ese conjunto el Valle, Atlántico y Magdalena (cuadro 1). Especialmente llama la atención el caso de Atlántico, pues es la región con mayores cambios aparentes en los años recientes y hacia donde es más probable la relocalización de empresas.

Entre los ganadores también hay sorpresas (cuadro 2). Lideran Meta y Santander, con tres cuartas partes del incremento mencionado, y solo hay un departamento con puerto marítimo: Bolívar.

De estos, el Meta es un departamento petrolero, lo que explica su repunte de casi tres puntos en la participación en el PIB nacional; su producción de petróleo pasó del 0.4% del PIB nacional en 2000-2004 al 3.0% en el periodo 2013-2016. Pero la tendencia de producción de este hidrocarburo es a la baja, por lo que su importancia relativa viene declinando, igual que la participación del departamento en el valor agregado de Colombia. Lamentablemente, la bonanza de precios internacionales del petróleo no se aprovechó para diversificar la estructura productiva departamental.

Cuadro 1: Departamentos con mayor pérdida de participación en el PIB nacional entre 2000-2004 y 2012-2016
(Puntos porcentuales)

| Departamento | Pérdida de participación |
|-----------------|--------------------------|
| Bogotá D. C. | -1,7 |
| Valle | -1,4 |
| Casanare | -0,6 |
| Antioquia | -0,3 |
| Caldas | -0,3 |
| Córdoba | -0,3 |
| Cundinamarca | -0,2 |
| Tolima | -0,2 |
| Atlántico | -0,2 |
| Quindío | -0,2 |
| Risaralda | -0,1 |
| Arauca | -0,1 |
| Norte Santander | -0,1 |
| Magdalena | -0,1 |

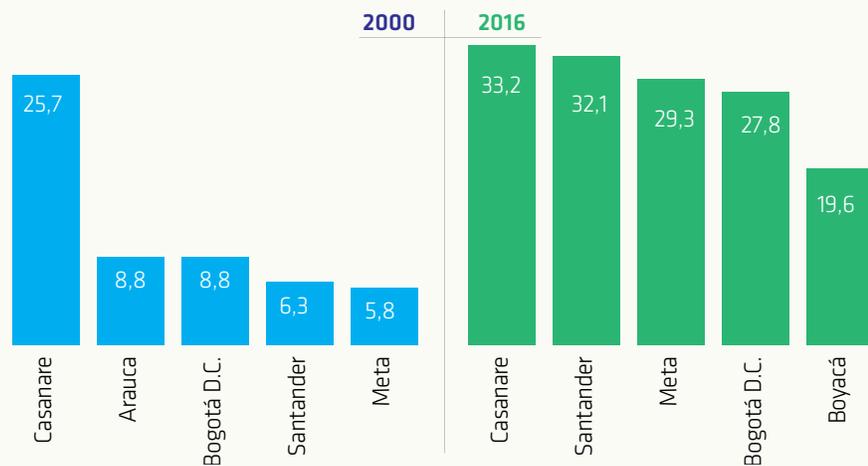
Cuadro 2: Departamentos con mayor aumento de participación en el PIB nacional entre 2000-2004 y 2012-2016
(Puntos porcentuales)

| Departamento | Aumento de participación |
|--------------|--------------------------|
| Meta | 2,8 |
| Santander | 1,7 |
| Bolívar | 0,4 |
| Cesar | 0,3 |
| Cauca | 0,2 |
| Boyacá | 0,2 |
| Putumayo | 0,2 |
| Chocó | 0,1 |



Gráfico 1:
PIB per cápita de los primeros
cinco departamentos en
2000 y 2006
(Millones de pesos corrientes)

Fuentes: Dane, cálculos Fasecolda



El caso de Santander es más llamativo, pues está lejos de los puertos. Su mayor participación en el PIB del país es aportada, en orden de magnitud, por la construcción, la industria y la minería. En el sector industrial es fundamental la actividad de refinación, que ha impulsado el desarrollo de la metalmecánica y los servicios empresariales a las petroleras. Ellas se suman a la producción tradicional de calzado y confecciones y a los importantes avances en medicina, con particular orientación al turismo de salud y en avicultura.

Santander también registra un notable incremento de su PIB per cápita, que pasó del cuarto al segundo puesto entre 2000 y 2016, superando el de Bogotá en un 16% en este último año (gráfico 1). Finalmente, excluyendo al Meta, Santander registra la segunda productividad laboral más alta de Colombia, después de Bogotá.

Reflexiones finales

Los cambios que se vienen registrando en la distribución espacial de la producción colombiana no parecen responder a las tendencias de globalización y de aprovechamiento de los TLC.

Con excepción de los servicios que no requieren relocalización –como el turismo de salud en Santander–, la producción de manufacturas de exportación demanda la instalación de plantas cerca a los puertos.

Transcurridos más de 25 años desde la apertura unilateral, es vital entender porqué no están ocurriendo los cambios esperados en la geografía económica del país y qué se debe hacer para incentivar la relocalización. Esperemos que sean preguntas centrales en los debates que se avecinan.

Bibliografía:

- Fernández, C. (1998). Agglomeration and Trade: The Case of Colombia. Ensayos sobre Política Económica, No. 33.
- García, J., López, D., Montes, E. y Esguerra, P., (2014), Una visión general de la política comercial colombiana 1950-2012. Borradores de Economía No. 817.
- Little, I., Scitovsky, T. y Scott, M. (1975). Industria y comercio en algunos países en desarrollo. Fondo de Cultura Económica, México.
- Mesquita, M., Blyde, J., Volpe, C. y Molina, D. (2013). Muy lejos para exportar. BID, Washington.
- Schwab, K., (2016). World Competitiveness Report 2016-2017. World Economic Forum, Geneva.