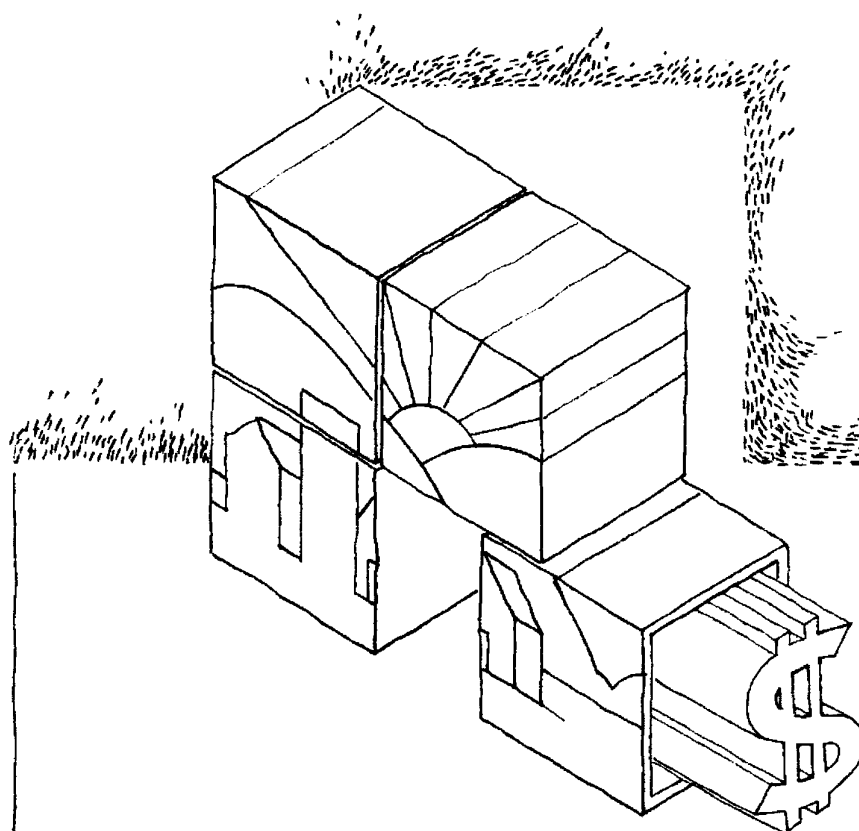


El rompecabezas de la intervención económica territorial

Luis Mauricio Cuervo González*

tema especial



* Economista de la Universidad de los Andes, doctor en urbanismo de la Universidad de París XII y director del Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales, Cider, de la Universidad de los Andes.

RESUMEN

EL ROMPECABEZAS DE LA INTERVENCIÓN ECONÓMICA TERRITORIAL

El artículo propone sustituir el concepto de política regional por el de política económica territorial. Mientras la primera se preocupa por la regulación de las brechas de desarrollo subnacional, teniendo al Estado central como actor principal, la segunda conjuga lo primero con la política de desarrollo local, surgida desde abajo y construida a partir de las regiones y localidades con base en sus propios recursos. Tradicionalmente se han combinado dos estrategias de política regional, el desplazamiento de las actividades económicas más dinámicas y el mejoramiento de la oferta de factores en las regiones menos desarrolladas. Mirada en este ámbito general, la experiencia colombiana muestra varias particularidades. Por una parte, los esfuerzos por redistribuir territorialmente los recursos públicos de inversión y gasto social han combinado la norma, expresada en las fórmulas fiscales de la descentralización, con la tradición, manifiesta en la participación regional en la burocracia nacional. La insuficiencia de estas fórmulas se manifiesta en la proliferación de *medidas regionales* específicas y dispersas, relacionadas con temas precisos como la paz, los cultivos ilícitos, la prevención y atención de desastres, el manejo de recursos naturales, y el desarrollo rural, conformando un verdadero rompecabezas de medidas de intervención económica territorial. La crisis social, política y económica del país tiene tan nítidas expresiones territoriales que su superación parece estar exigiendo la formulación de una política económica territorial coordinada y consistente. Enfrentar este reto implica no sólo innovar en el campo de los instrumentos utilizados, sino también desarrollar nuevos abordajes en el campo de la investigación económica regional.

ABSTRACT

THE PUZZLE OF TERRITORIAL ECONOMIC INTERVENTION

The article attempts to replace the concept of regional policy with that of territorial economic policy. The first concerns itself with the regulation of the gaps of national development having as the main actor the central State. The second combines the first with local development policy. It is bottom-up based, constructed from the localities and regions, and uses its own resources. Traditionally two strategies of regional policy have been combined: the transference of more dynamic economic activities, and the improvement of the supply of factors to less developed areas. Viewed in this general scope, the Colombian experience has various peculiarities. On one hand, the efforts to territorially redistribute the public resources of investment and social expense have combined the norm, expressed in the fiscal formulas of decentralization together with tradition, and are manifest in the participation of the regions in the national bureaucracy. The inadequacy of these formulas is expressed in the proliferation of specific and disperse *regional measures*, related to precise themes such as the peace process, the eradication of illegal crops, the prevention and attention to disasters, the management of natural resources and rural development. Together they compose a jigsaw puzzle of measures of regional economic intervention. The social, political, and economic crisis of the country has such clear territorial expressions that to overcome them seems to demand the formulation of a well-coordinated and consistent territorial economic policy. To take on this challenge not only implies changes to the instruments currently used, but also the development of new approaches in the field of regional economic research.

Tendencias económicas y políticas mayores, como la globalización y la descentralización, parecen poner en entredicho la pertinencia de la política económica regional, al cuestionar el papel de su agente principal, el Estado-nación, y la legitimidad de su finalidad general, el control de los desequilibrios socioeconómicos intranacionales.

Ante este panorama, en vez de perder sentido y pertinencia, la política económica regional precisa reencontrar su identidad y adaptar su filosofía, sus herramientas y sus sustentos teóricos a los parámetros impuestos por las nuevas realidades socioeconómicas, propias de la mundialización y la descentralización.

La intención de este artículo es hacer aportes a la búsqueda de esta nueva identidad de la política económica regional, mediante dos ejercicios complementarios: el primero de carácter teórico, en el que serán revisadas sus definiciones básicas, y el segundo de carácter histórico, en el que será examinada la experiencia colombiana de los últimos veinticinco años y serán identificadas ciertas dimensiones relevantes, hasta ahora poco consideradas por la teoría y probablemente útiles para precisar el tipo de retos enfrentados por un país como Colombia.

Como punto de partida, en la primera sección serán repasadas las definiciones de política económica regional aceptadas por los textos especializados y será propuesto como nuevo concepto el de "política económica territorial"; en la segunda serán repasados algunos de los instrumentos de intervención económica regional más reconocidos; en las secciones restantes se hará un breve recuento del caso colombiano, se propondrán algunas

enseñanzas y recomendaciones de orden teórico y se identificarán los retos mayores para el rediseño de una política económica territorial adaptada a las actuales circunstancias mundiales y nacionales.

Las definiciones de política regional

Aydalot (1985: 213) distingue entre las acepciones francesa y anglosajona del concepto de política regional. Para los anglosajones, el planeamiento regional (*regional planning*) tiene un significado muy amplio, que desborda los límites de la mera planeación física, pues alude a la economía regional como disciplina orientada a la acción. En francés cabe establecer una distinción entre planeamiento regional, ordenamiento territorial (*aménagement du territoire*) y política regional. El ordenamiento desborda el dominio de la política regional, pues engloba todas las políticas relacionadas con la organización del territorio (infraestructura, transporte, urbanismo), mientras que la política regional concierne específicamente a las acciones destinadas a intervenir sobre la evolución económica de las regiones.

Armstrong y Taylor (1985) explican y detallan el origen y el sentido de esta intervención sobre la evolución económica de las regiones. "La política regional existe a causa de la persistencia de disparidades en una amplia gama de variables con clara incidencia sobre el bienestar de las regiones. Estas disparidades no son, sin embargo, suficiente justificación para la existencia de la política regional. Debe establecerse por qué la política regional es deseable y cómo se deriva de

territorios

ella un beneficio nacional. En la actualidad es ampliamente reconocido que las disparidades regionales obstaculizan la consecución de objetivos nacionales, tales como la provisión de oportunidades de empleo, la consecución de tasas de crecimiento aceptables y la obtención de una más equitativa distribución del ingreso. Por lo tanto, *el propósito de las políticas regionales es alcanzar determinados objetivos de política nacional*. En este sentido, debe mirarse la política regional como un componente fundamental de una política económica más amplia y extensa” (Armstrong; Taylor, 1985: 169), (el subrayado es nuestro). Polèse (1998) coincide con las definiciones de política regional propuestas tanto por Aydalot como por Armstrong y Taylor, y agrega una muy útil distinción de ésta con la definición de las “políticas de desarrollo regional”. “Las políticas regionales propiamente dichas, con las que se busca reducir las disparidades regionales de empleo o de ingreso por habitante (...) buscan a menudo reorientar la distribución espacial de las actividades económicas. (...) Las “políticas de desarrollo regional” pretenden promover el desarrollo de regiones particulares” (Polèse, 1998: 214). Finalmente, Polèse (1998) pone en evidencia el dilema de política económica en el que se desenvuelven el diseño y la aplicación de la política regional, el del conflicto entre la obtención de metas de eficiencia y equidad. Sugiere así una clara inclinación de la política regional hacia la consecución de objetivos de equidad, asimilándola al conjunto de la actualmente denominada política social: “En el ámbito regional, las intervenciones del Estado suelen estar motivadas por un deseo de equidad, de reducir la amplitud

de las disparidades regionales, sobre todo si éstas se manifiestan por diferencias de bienestar y por niveles de vida socialmente inaceptables” (Polèse, 1998: 214).

Parece existir, entonces, un amplio consenso sobre la naturaleza y el sentido de la política regional. Su motivación y su propósito consisten en intervenir sobre el desarrollo económico regional, especialmente en la regulación de los desequilibrios y brechas socioeconómicas entre las diferentes jurisdicciones subnacionales. De otro lado, su agente principal es el Estado central, que justifica la existencia de una política regional en la necesidad de armonizar los objetivos del desarrollo nacional y subnacional. Finalmente, al pesar en la balanza equidad y eficiencia, la política regional parece inclinarse del lado de la primera, situándose, por lo tanto, más cerca del conjunto de la política social.

Las evoluciones más recientes de la economía y la política exigen introducir algunas modificaciones y matices a estos parámetros definitorios de la política regional. Cuervo (1998) ilustra el contexto y los retos enfrentados a partir de la crisis económica de los años setenta en los países desarrollados y de los ochenta en los de América Latina, el debilitamiento progresivo del Estado benefactor como doctrina y como práctica, la generalización de los procesos de descentralización y el surgimiento acelerado de un amplio conjunto de iniciativas locales y regionales agrupadas bajo el término genérico de “políticas de desarrollo local”.

Estos procesos confluyen en la necesidad de redefinir la política regional como “política económica territorial” (PET). De entre los

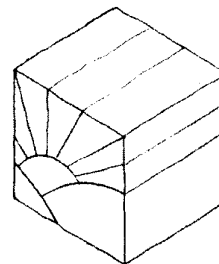
tres parámetros definitorios de la política regional, la PET coincide con uno de ellos y difiere de los dos restantes. La PET parte de la motivación principal de regular el comportamiento de los desequilibrios y las brechas económicas regionales. Sin embargo, entiende que al lado del Estado central están situados los gobiernos locales y regionales, como agentes protagónicos en su diseño y aplicación. Finalmente, considera que su existencia no está justificada necesariamente por la búsqueda de objetivos de equidad, sino que la eficiencia macroeconómica misma puede verse amenazada si se carece de una adecuada PET.

Los instrumentos de la política regional

Para Aydalot (1985) existen dos grandes estrategias de política económica regional: en primera instancia, el desplazamiento de actividades económicas, especialmente las de mayor crecimiento, hacia zonas de menor desarrollo, y, en segunda instancia, el mejoramiento de la oferta de factores en estas mismas regiones, a través de la formación de mano de obra, financiamiento, mejor accesibilidad en medios de transporte, comunicación y equipamiento regional.

Cada una de estas estrategias puede ser aplicada a través de intervenciones públicas directas e indirectas: “La acción sobre la localización de las actividades (especialmente la industria) se ejerce indirectamente a través de las empresas, la acción sobre la oferta de factores proviene generalmente de intervenciones directas de los poderes públicos” (Aydalot, 1985: 225). En términos de acción directa, pueden mencionarse tres grandes formas de intervención:

la distribución territorial del gasto público, la organización de la administración económica y la localización de grandes proyectos. En el primer aspecto, distribución del gasto público, el margen de maniobra es limitado, debido a la presencia de criterios sectoriales en la asignación de este gasto y a las dificultades para hacer intervenir consideraciones territoriales en las decisiones de distribución y localización espacial de estos recursos. Un procedimiento muy usual es establecer transferencias fiscales nacionales hacia los gobiernos locales, con el propósito de garantizar equidad en el acceso a servicios sociales básicos: “El objetivo de equidad interregional está inscrito en la constitución canadiense. Se traduce sobre todo en pagos de ‘perecuación’ a las provincias desfavorecidas por parte del gobierno central. Los *pagos de perecuación* tienen como objetivo asegurar a todos los canadienses el mismo nivel de servicios públicos, sin importar su región de residencia” (Polèse, 1998: 229). El segundo aspecto hace referencia a la posibilidad de establecer regímenes especiales de administración pública o de pago de impuestos en territorios específicos. Igualmente, comprende esfuerzos más generalizados y transversales de descentralización de la gestión pública, y consolidación de las capacidades institucionales —locales y regionales— de asignación eficiente de los recursos de inversión y gasto público. Finalmente, los grandes proyectos de infraestructura económica ejercen un impacto significativo sobre las posibilidades de crecimiento regional y pueden ser utilizados para reanimar, reestructurar o incentivar el desarrollo territorial.



territorios

Como formas de acción indirecta, Aydalot (1985) menciona tres principales: autorizaciones previas a la implantación de inversiones privadas; primas, subvenciones o exenciones a la localización de las empresas en las distintas regiones; y facilidades especiales de acceso al crédito. En el primer aspecto operan las licencias y los permisos previos a la localización de las actividades económicas ejercidas tanto por las autoridades públicas nacionales como por las regionales y locales. Los permisos de construcción y las reglamentaciones al uso del suelo son de las más importantes herramientas locales de orientación espacial de la actividad económica. En cuanto a las exenciones y las primas, su origen e impacto potencial depende de cada caso nacional, pues responde a la particular organización en la distribución de las competencias y autonomías territoriales fiscales. La política de crédito es generalmente de competencia nacional y opera a través de disposiciones especiales en materia de tasas de interés, periodos de gracia y amortización, y sectores preferenciales.

Las paradojas de la intervención económica regional colombiana

La experiencia colombiana más reciente sirve a dos propósitos complementarios: justificar la necesidad de formular una política económica territorial y enriquecer las formulaciones teóricas iniciales, identificando los retos teórico-metodológicos más importantes a enfrentar en el futuro inmediato. Se enunciarán y desarrollarán primero los principales problemas de la intervención económica te-

rritorial colombiana, para, posteriormente, presentar los principales retos a ser enfrentados. En cuanto a las propuestas de política y las apreciaciones teóricas finales, se harán en la última sección del artículo.

Las profundas transformaciones de la política económica colombiana se han traducido en dos cambios significativos en materia de política regional. La estrategia de intervención sobre las empresas se debilitó hasta que prácticamente desapareció, quedando solamente el interés por actuar sobre los factores determinantes del desarrollo productivo. En el campo de la intervención directa, la herramienta privilegiada es la regulación de la distribución regional del gasto y la inversión pública, tomada a través de las medidas fiscales de la descentralización. En lo relativo a las formas de intervención indirecta, hoy se cuenta con multitud de mecanismos e iniciativas puntuales y desarticuladas, orientadas a atender necesidades muy específicas. Este nuevo sistema presenta un balance de aciertos y dificultades, del cual se concluye la necesidad de formular una política regional con las características anteriormente propuestas de política económica territorial.

La distribución regional del gasto y la inversión pública: entre la norma y la tradición

Varios intentos por regular y normatizar el complejo sistema de relaciones entre nación, región y municipio en la designación de prioridades y asignación de jerarquías de gasto e inversión pública han fracasado. El primer fracaso de la historia reciente fue el intento de

reforma constitucional en el gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978), que pretendió una modificación radical en la organización jurídico-política del territorio colombiano. El segundo se produjo cuando la Corte Constitucional echó abajo otra reforma adelantada y puesta en práctica por Julio César Turbay Ayala (1978-1982), en la que se establecía la obligación legal de elaborar los Planes Nacionales de Desarrollo a partir de los Planes Departamentales de Desarrollo. El más reciente se cuenta en la aún no expedida Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, exigida por la Constitución pero hasta ahora no debatida ni aprobada por el Congreso.

En medio de estos fracasos, varios sucesos parciales habrían jugado el papel de regulador de las distribuciones regionales del gasto y la inversión públicas, unos manejados a través de la norma escrita, otros orientados por la tradición y los hábitos del comportamiento político. Entre los primeros deben contarse la descentralización y las políticas de desarrollo regional, estas últimas en la acepción propuesta por Polèse (1998), mientras que entre los segundos deben considerarse el corporatismo y el clientelismo.

La descentralización, que lleva ya cerca de treinta años en su proceso de emergencia y consolidación, intenta nivelar las oportunidades de desarrollo de las diferentes regiones del país, a través de un acceso equitativo a los bienes y servicios sociales más básicos y elementales. Las políticas de desarrollo regional constituyen, por su parte, una respuesta flexible y puntual a necesidades específicas de intervención territorial, que ha dado como resultado una muy abundante colección de

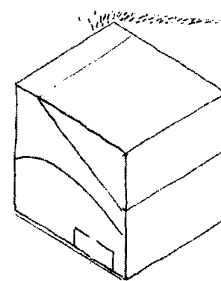
herramientas legales e institucionales. Finalmente, la operación de medios informales de expresión e intervención regional en el diseño y ejecución de la política económica nacional, tales como el corporatismo y el clientelismo, operan a través del hábito y la tradición, sin que estén sustentados en la existencia de normas escritas que sancionen su existencia y regulen su dinámica.

Aciertos y equívocos de la descentralización como política de compensación regional

Colombia ha centrado sus esfuerzos en desarrollar la descentralización política y fiscal, con la idea de fortalecer al municipio como célula básica de la vida política y de la ejecución del gasto y la inversión pública social. Por su continuidad y estabilidad, la descentralización puede considerarse como una política de Estado, que ha sufrido vaivenes y diferencias de enfoque, pero que también ha sido construida a través del esfuerzo continuo de varias generaciones y de numerosos gobiernos.

En sus orígenes, la descentralización pretendió restablecer la legitimidad del Estado, acercando a gobernantes y gobernados, y mejorar la eficiencia y la eficacia en la gestión y ejecución del gasto y la inversión pública social. Sus oscilaciones responden a las dudas políticas con respecto de hasta dónde debe darse autonomía al municipio, de si éste debe ser un mero delegatario de funciones nacionales, de cuál es su madurez política o de si necesita acompañamiento permanente de parte de entidades departamentales y nacionales.

En la reforma constitucional de 1968 apareció el situado fiscal como fórmula que luego



territorios

se generalizaría y daría sentido a la descentralización en su componente financiero. Se entendió que el Estado central debía delegar la ejecución del gasto en educación y salud inicialmente en los departamentos, extendiendo posteriormente la misma fórmula a los municipios. En los años ochenta, el municipio se consolidó como célula política fundamental, mediante la elección popular de alcaldes, y su papel en la gestión pública se consolidó por medio de la delegación de numerosas responsabilidades de gasto e inversión social, al mismo tiempo que se le transferían crecientes porciones de los ingresos corrientes de la nación. La Constitución de 1991 continuó y profundizó estas tendencias, apoyándolas, además, a través de medidas como la elección popular de gobernadores.

Después de treinta años de reformas institucionales y legales, se ha establecido un régimen político administrativo en el que el Estado central es el principal recaudador de impuestos, pero delega una buena porción de la responsabilidad y ejecución del gasto e inversión social en los municipios en las áreas de salud, educación, vivienda, servicios públicos domiciliarios, infraestructura urbana y asistencia al desarrollo rural.

El departamento, por su parte, detenta funciones de coordinación y asistencia técnica a los municipios, mientras el Estado central guarda la responsabilidad de la política macroeconómica, fiscal, monetaria y comercial, y de las inversiones en infraestructura estratégica. Las funciones de promoción del desarrollo económico se han transferido a la esfera de lo local y lo regional, desmontando las responsabilidades y herramientas nacionales de intervención.

En cuanto ha sido el único acuerdo global regulador de la distribución regional del gasto y la inversión pública, la descentralización ha tendido a ser confundida con la política regional, lo que la ha sometido al riesgo de desnaturalizarse y le ha impuesto el costo de una frustración social creciente. Algunas de sus limitaciones derivan de la ausencia de una política regional y sólo podrán solucionarse con su existencia, no con eventuales reformas sobre ella.

Las fórmulas de distribución de los recursos fiscales poseen un sentido territorial redistributivo, pues favorecen a los municipios más pobres e institucionalmente débiles. No obstante, es inexacto identificar la descentralización con una política regional en sentido estricto, por dos razones centrales: algunos de los problemas de su competencia central *trascienden* la esfera municipal y, en segundo lugar, numerosos problemas territoriales que escapan a su competencia han sido atendidos de manera suelta y desarticulada, constituyendo un verdadero *rompecabezas* de medidas regionales:

— La resolución de los grandes problemas de dotación de infraestructura y servicios urbanos trasciende generalmente la esfera local por alguna o varias de las siguientes razones: porque los recursos naturales de los que depende la provisión del servicio se reproducen y operan en sistemas de amplio alcance, como es el caso del agua y el alcantarillado; porque las escalas mínimas de funcionamiento óptimo a nivel técnico, administrativo o financiero sobrepasan, por mucho, el tamaño y las capacidades de cada uno de los municipios tomados aisladamente. Estos casos muestran que el municipio no agota el territorio y que la con-

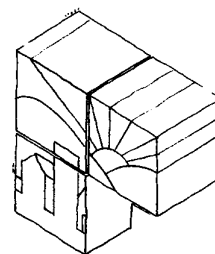
solidación de la gestión local depende, en muchos casos, de contar con un marco de administración regional adaptado a las circunstancias específicas del problema a resolver.

— Cada uno de los llamados sectores sociales ha emprendido su propia estrategia de descentralización y/o regionalización, generando un confuso y complicado estatuto de obligaciones y responsabilidades municipales. La nación ha respondido puntualmente a las necesidades específicas de cada sector, ahorrándose el esfuerzo de la coordinación. En vez de simplificar la gestión local y de consolidar sus posibilidades de desarrollo, la espontánea acción nacional ha inducido la dispersión de esfuerzos y la multiplicación de trámites. Al mismo tiempo, ha debilitado la gestión local, que está dedicada a atender las demandas burocráticas del Estado central, en lugar de concentrarse en resolver las necesidades del desarrollo local. Esta coordinación debería ser una de las principales funciones de la, hasta ahora ausente, política regional.

— En los más diversos campos de la vida social, el Estado colombiano ha atendido los problemas a través del diseño de programas regionales específicos, bien sea porque se orientan a zonas muy precisas o porque buscan impactos espaciales bien delimitados. Así, los problemas del desarrollo regional han tenido diversas expresiones y han sido atendidos a través de las más distintas medidas, sin criterio alguno de consistencia, coherencia e integralidad: para los problemas de la paz se ha acudido a iniciativas como el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR); en el campo de la pobreza se implantó la Red de Solidaridad Social; en el área del desarrollo campestri-

no se ha aplicado desde 1975 el programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI); en el ámbito del manejo integrado del medio ambiente, se ha acudido desde finales de los años cincuenta a las Corporaciones Regionales de Desarrollo (CAR); para atender los problemas específicos de las zonas de frontera, se expidieron una legislación y unos estímulos especiales; como respuesta a los impactos económicos de los desastres naturales, se ha recurrido a medidas legales de exención fiscal, como son las leyes del Ruiz y Páez, o a entidades ejecutoras como el actual Fondo de Reconstrucción del Eje Cafetero (Forec); atendiendo a la diversidad étnica y cultural del país, se reconoce hoy la existencia de territorios indígenas con características especiales; para enfrentar las limitaciones locales en la provisión de ciertos servicios, se han aplicado las fórmulas de asociación de municipios o de constitución de áreas metropolitanas; como respuesta a las necesidades de promoción del desarrollo económico local y regional, se han ensayado las Comisiones Regionales de Ciencia y Tecnología y los Consejos Departamentales de Competitividad; por último, ante la necesidad de encontrar alternativas a los cultivos ilícitos, se han puesto en marcha programas como el Plante.

La anterior enumeración, sin ser exhaustiva, pone en evidencia los principales aciertos y equivocaciones del *rompecabezas de medidas territoriales* colombiano, caracterizado evidentemente por la atomización y la dispersión de esfuerzos. Su principal acierto es la flexibilidad, que se traduce en que a cada caso se responde con medidas específicas, especialmente diseñadas para atender las particu-



territorios

dades de la problemática. Su equivocación central es la dispersión, con el consecuente riesgo de desintegración de esfuerzos: el sistema institucional así constituido es muy complicado, se ha manejado sin criterio de coordinación y somete a las localidades y los territorios a un alto número de mensajes y consignas, no necesariamente convergentes.

Paliativos o sucedáneos para la ausencia de una política regional: tradiciones y prácticas de repartición regional del gasto y la inversión pública

Algunas prácticas en el diseño y la ejecución de la política económica nacional, al margen de la norma y la regulación escrita, han contribuido a mantener un relativo equilibrio regional en las inversiones públicas nacionales. Para ilustrar esta afirmación, se retomarán las hipótesis más interesantes propuestas por Reveiz (1985). Desde la creación de la Federación Nacional de Cafeteros y la instauración de sus formas de coparticipación en el diseño y la ejecución de la política económica nacional, se generalizó en el país esta modalidad de participación gremial. A partir de entonces, se estableció la práctica de la participación de los distintos gremios privados en las juntas directivas de los diferentes institutos descentralizados nacionales encargados de ejecutar las políticas de los diferentes sectores. En la medida en que la estructura económica regional del país ha sido y sigue siendo altamente especializada, esta forma de participación gremial equivale a una modalidad de participación regional en el diseño y la ejecución de la política pública sectorial. Los arro-

ceros y algodoneros son principalmente del Tolima grande y de la Costa, los ganaderos son principalmente costeños, los azucareros son mayoritariamente vallunos, los papicultores provienen principalmente del altiplano cundiboyacense. De esta manera, a pesar de la inexistencia de una regulación económica regional explícita, las regiones han logrado expresar sus demandas y presionar por la solución de sus problemas mediante su incidencia sobre las políticas nacionales.

Una segunda práctica está relacionada con la estructura de los partidos y de la participación política en el país. Cada uno de los dos grandes partidos tradicionales opera más como una federación de movimientos políticos regionales y locales que como un movimiento único. Los jefes políticos locales y regionales cultivan su propio capital político y negocian su participación en los equipos nacionales de gobierno. Por esta razón, la elaboración de cada gabinete ministerial obedece a la más cuidadosa y detallada aritmética, en la que se intenta guardar un delicado equilibrio de participación regional, de género y de movimientos políticos. De esta forma, las cuotas regionales en ministerios e institutos descentralizados de orden nacional operan como eficaces mecanismos de regulación de la participación regional en la política nacional. Estos dos mecanismos son fruto de la tradición, no de la norma escrita. Son, obviamente, reflejo de las peculiaridades políticas y económico-regionales del país y parecen haber contribuido a mantener una cierta participación regional en la distribución de la inversión pública. Los estudios e investigaciones empíricas realizados sobre este tema

muestran dos patrones más o menos permanentes en lo relativo a la distribución espacial de la inversión nacional: el primero, que las regiones con mayores volúmenes de tributación reciben magnitudes de inversión nacional inferiores a sus aportes (Flórez, 1987; Verano de la Rosa, 1997), y el segundo, que la inversión nacional per cápita tiende a ser mayor en las regiones de inferior desarrollo relativo (León; Richter, 1979).

Aunque son fenómenos aún poco estudiados, es presumible que la elección popular de alcaldes y gobernadores haya introducido algunas modificaciones, probablemente sustanciales, a este modelo de participación regional en la política nacional. Adicionalmente, la forma particular de conducción de la política económica, tanto en el gobierno de César Gaviria como en el de Ernesto Samper, desbalanceó la participación gremial en el diseño de la política nacional, introduciendo formas de participación directa por parte de los grandes grupos económicos del país, en particular los cuatro mayores: Santodomingo, Sarmiento Angulo, Ardila Lülle y el Sindicato Antioqueño. Tanto el sentido como la magnitud de estas modificaciones son fenómenos que deberían ser estudiados y que, por ahora, son relativamente desconocidos (Reveiz, 1997).

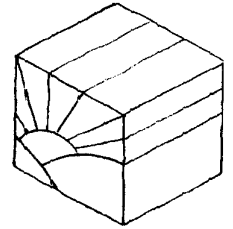
Ambigüedades y certezas de la promoción del desarrollo regional

Un componente central del rompecabezas de medidas regionales es el de la promoción del desarrollo económico. El avance en las políticas de descentralización, privatización y apertura ha modificado profundamente los

enfoques, políticas y medidas de promoción del desarrollo económico, y generado ambigüedades e indefiniciones que deben ser identificadas y adecuadamente resueltas.

En los últimos treinta años pueden distinguirse tres grandes periodos en la política de promoción del desarrollo local y regional: 1970-85, 1985-90, 1990-99. Las tres fases comparten un rasgo en común, el de la evidente marginalidad de las políticas de promoción del desarrollo local y regional, entendida no solamente en términos de los escasos recursos orientados a financiar estos programas, sino también como la poca o nula resonancia de estos discursos en el proceso de diseño y ejecución de otras políticas sectoriales con serias repercusiones sobre el desarrollo regional.

La especificidad mayor del primer periodo, 1970-85, reside en el interés explícito del Estado central por intervenir directamente en la regulación del desequilibrio económico regional, a través de diversas formas. Se consideraba entonces necesario detener o aminorar el ritmo de la migración del campo a la ciudad, contener la expansión de las ciudades más grandes, y consolidar las ciudades intermedias y menores. Con este propósito se utilizaron distintos medios de intervención directa: se realizó inversión estatal directa en algunas empresas que se escogieron por estar localizadas en regiones o ciudades diferentes de las más desarrolladas; se estimuló el mejoramiento de facilidades e infraestructura necesaria para el desarrollo industrial, mediante parques industriales; se prohibió la inversión extranjera directa en ciudades mayores; se forzó a entidades como el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano a colocar la mayor par-



territorios

te de sus préstamos en ciudades distintas a las cuatro más grandes; se otorgó crédito subsidiado a inversiones en regiones periféricas; se intervino integralmente en áreas de desarrollo campesino. Las formas de intervención indirecta también proliferaron, convergiendo hacia el propósito común de propiciar el desarrollo industrial de la periferia, por medio de prohibiciones, incentivos tributarios y condiciones especiales de crédito.

Entre 1985 y 1990, al compás de la descentralización, se fueron desmontando los principales mecanismos de intervención directa e indirecta del Estado nacional en la promoción del desarrollo local y regional. Se consolidó la idea del municipio como principal agente promotor del desarrollo, por medio de su creciente injerencia en la gestión de los recursos para inversión y gasto social. Paralelamente, se afianzó el principio de una mayor responsabilidad local y regional en la promoción del desarrollo económico, finalmente consignado en la Constitución de 1991. Durante la década de los años noventa se ha debilitado el propósito de intervención directa e indirecta del Estado central en estos asuntos, y se ha consolidado la convicción de que éstos deberían ser liderados y resueltos desde las regiones. En una primera fase, 1990-94, estas funciones se delegaron en departamentos y municipios, sin acompañamiento alguno por parte de la nación. En una segunda, de 1994 hasta lo que va corrido de 1999, se han gestado y aplicado variadas formas de apoyo y acompañamiento a procesos locales y regionales, conservando la idea de la no intervención nacional directa. Estas medidas de acompañamiento se concretaron en figuras

como las Comisiones Regionales de Ciencia y Tecnología, los Consejos Departamentales y Urbanos de Competitividad o en una variada gama de iniciativas sectoriales, llevadas a cabo por entidades como el Sena, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Agricultura, la Red de Solidaridad Social y el Plante.

Como resultado de este proceso, el escenario contemporáneo está marcado por la proliferación de iniciativas surgidas en los ámbitos local y regional, escasamente acompañadas por el Estado central, que no ha resuelto aún su conflicto de identidad: se halla dubitativo ante el interrogante de si tiene o no un papel que jugar en este proceso. Simultáneamente, y de forma relativamente contradictoria, desde cada sector, ministerio e instituto descentralizado del orden nacional se emprenden distintos esquemas de regionalización y descentralización de sus funciones, consultando exclusivamente la lógica y las necesidades internas de cada uno, sin contemplar el conjunto y sin cuestionarse acerca de si se está o no prestando algún servicio al desarrollo endógeno de capacidades locales y regionales. En este contexto, parece pertinente proponer algunos lineamientos que justifiquen la presencia de una política económica territorial y reasignen un papel preciso al Estado central en este proceso.

Justificación y retos de una política territorial para Colombia

A la ausencia de una política regional se suma la presencia de una serie de síntomas de crisis profunda, que justifican e indican las orientaciones a seguir en el necesario diseño de una *política económica territorial*.

Los síntomas de crisis o frustración regional

El país se enfrenta a una serie de expresiones de frustración regional, de tal magnitud e intensidad que claman por la formulación de una política económica territorial. Aunque tales expresiones no tienen un origen exclusivamente económico, se encuentran influidas por algunos procesos y transformaciones de la estructura productiva nacional. Estas frustraciones han dado lugar a todo tipo de respuestas, que abarcan desde la organización de bloques regionales de parlamentarios hasta la conformación de grupos de oposición armados.

La región Caribe ha sido muy activa políticamente, en lo relacionado con la reivindicación de sus derechos y peticiones regionales. Los parlamentarios costeños han constituido un bloque para negociar la participación regional en las inversiones nacionales, dando lugar a figuras como los Corpes e incorporando en su discurso cotidiano el reclamo de la necesidad de la autonomía regional como condición sine qua non del desarrollo. No parece casual, entonces, que esta expresión de frustración coincida con el hecho de que es precisamente esta región en donde hoy en día se concentran los mayores niveles absolutos y relativos de la pobreza en Colombia.

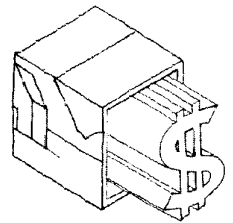
La migración del campo a la ciudad es una expresión pasiva de frustración regional, proveniente de vastas zonas campesinas de ladera predominantes a todo lo largo de la cordillera Oriental y en los alrededores del Macizo Colombiano, al sur del país. La depresión secular de la economía campesina ha conducido a un incontenible proceso de abandono de los pobladores de estas regiones, de-

jándolas desprovistas de su mano de obra más joven, emprendedora y generalmente también la de mayores niveles educativos.

Antioquia concentra hoy en día una proporción importante del descontento armado en el país y revela uno de los más altos índices de violencia, en sus más diversas formas de expresión. De ser uno de los departamentos más desarrollados, no ha cesado de descender en distintas escalas de medición, como las sociales y las económicas. A la crisis de la industria textil, aún no superada, se sumó la emergencia de nuevos poderes económicos asociados a la producción y comercialización de productos ilícitos, lo que dio lugar a una de las expresiones más violentas de frustración regional que, curiosamente, ha debilitado el discurso autonomista tan de moda en otros años.

El este del piedemonte de la cordillera oriental y el Magdalena Medio son los frentes de colonización agraria más activos de los últimos treinta años, fruto de la carencia de oportunidades en el campo, de la falta de empleo en las ciudades y de sus precarias condiciones de vida. Las dificultades de acceso al mercado nacional, el irresoluto conflicto por la tierra, la aparición de cultivos ilícitos, como la coca y la amapola, se conjugan todos para generar un contexto social propicio a la aparición y el desarrollo de grupos armados de izquierda, de ideología y orientación campesinista.

No es de extrañar, entonces, que en Colombia, como en algunos otros países del mundo, las brechas de desarrollo regional hayan tendido a ampliarse (Okuno y Futagami, 1990; Tenjo, 1994; Birchenall y Murcia, 1997; Bonnet y Meisel, 1999).



territorios

Las deficiencias institucionales

Las limitaciones propias de la experiencia descentralizadora en Colombia llaman a la necesidad de complementarla y acompañarla de una política regional. Estos límites se evidencian en la dispersión e incongruencia de los manejos sectoriales, en la presencia de problemas cuyo manejo trasciende los límites del municipio, en la existencia de un mosaico o rompecabezas de medidas de intervención destinado a responder a las más diversas expresiones del desequilibrio regional. Además de coordinar las acciones emprendidas desde la nación hacia los entes territoriales y de simplificar sus relaciones, resulta indispensable encontrar una salida de fondo, congruente con la profundidad y amplitud de las dificultades en juego.

Los retos de la política económica territorial

El primer reto, tal vez el mayor, consiste en reconocer que la descentralización no reemplaza a una política económica territorial integral. Además de las razones resumidas en el párrafo anterior, porque no basta con consolidar financiera y administrativamente a los gobiernos locales en la provisión de servicios sociales e infraestructura —como lo ha hecho la descentralización— para crear oportunidades de empleo y generación de riqueza sostenibles en el mediano y el largo plazo.

El segundo, reconocer que, aunque la filosofía del esfuerzo propio es sana e indispensable, el llamado desarrollo local o endógeno, si no es acompañado de medidas compensatorias, puede conducir a una ampliación de los desequilibrios territoriales. Delegar en los

gobiernos territoriales la responsabilidad de promover el desarrollo productivo, sin reconocer las inmensas desigualdades en el acceso a los mercados nacionales y mundiales, ni tener en cuenta las grandes diferencias en la capacidad de organización y construcción de instituciones, ni considerar las muy diferentes posibilidades de autofinanciación y cofinanciación, equivale a implantar la ley del más fuerte. A la vez que se insiste en partir del esfuerzo y las iniciativas propias, es indispensable actuar en la nivelación de las condiciones básicas de partida. Finalmente, darse cuenta de que el papel del Estado central no puede reducirse al de promotor-espectador, sino que tiene varias funciones, tales como:

— Acelerar procesos: las iniciativas locales y regionales requieren de ámbitos de encuentro permanente, en donde se intercambien experiencias, se asimilen las lecciones y se acelere el proceso social de aprendizaje por el método de ensayo y error. La difusión de experiencias, la promoción de intercambios y la creación de metodologías de comunicación y asimilación de experiencias diversas es una función que debe ser cumplida desde la nación y las regiones, para aumentar las posibilidades de acierto de las búsquedas locales y regionales.

— Ampliar visiones y facilitar la producción de acuerdos y alianzas territoriales: la descentralización y la valorización del esfuerzo propio incentivan el localismo y el aislacionismo. La nación y las regiones deben promover alianzas territoriales, encuentros entre municipios y regiones con objetivos comunes, trascendiendo la esfera meramente localista promovida por la descentralización.

— Nivelar las oportunidades: la accesibilidad a los mercados, el desarrollo institucional y la

oferta de recursos físicos, monetarios y humanos determinan muy desiguales condiciones de aprovechamiento de las oportunidades del desarrollo. En un país tan heterogéneo como Colombia se requiere de un esfuerzo de nivelación regional explícito, con el fin de evitar que prevalezca el más fuerte y que se exacerben las desigualdades regionales.

— Compensar a las regiones excluidas del crecimiento y del desarrollo, mediante diversas formas y mecanismos.

Los retos y las perspectivas teórico-metodológicas

La revisión del caso colombiano revela la importancia de estudiar algunos aspectos centrales para la comprensión de la problemática y los factores determinantes de la intervención económica territorial.

Se pone en evidencia el papel de la cultura y la idiosincracia política, tanto por la posibilidad que ofrece de adaptar las soluciones a la cultura nacional como por la identificación de prácticas entre las que se incluyen el clientelismo y el corporatismo, con incidencias muy directas sobre la orientación de la política territorial. Las fórmulas no son universalmente válidas ni en el tiempo ni en el espacio, y cada pueblo y cada nación están obligados a diseñar la estrategia más conveniente a su propio ser y a sus más sinceras aspiraciones.

Partir de la base de la poca incidencia y del gran desconocimiento del impacto preciso de las políticas regionales en el desarrollo de los territorios, debidos a su marginalidad, obliga a complementar la mirada hacia la comprensión del impacto territorial de la política ma-

croeconómica. No basta con examinar y comprender las políticas territoriales, sino que también es indispensable entender la incidencia de las políticas monetaria, fiscal y comercial sobre el desarrollo regional, para contar así con todos los factores de mayor incidencia y capacidad de determinación sobre las condiciones del crecimiento regional.

Finalmente, hay que reconocer la importancia del aprendizaje a través del intercambio de experiencias, lo que requiere asumir una serie de retos teóricos y metodológicos. El aprendizaje y el estudio de leyes de comportamiento científico por medio de modelos econométricos convencionales reducen su alcance e importancia. Los estudios de caso, con la multiplicidad de variables implicadas y la riqueza de los procesos adelantados, se ponen por encima de la búsqueda de regularidades empíricas. La comparación de experiencias, con un propósito de aprendizaje común, se vislumbra como la estrategia de investigación y conocimiento más idónea en las actuales circunstancias del desarrollo local y regional. La investigación y la enseñanza deben reenfocar sus esfuerzos hacia el examen de este tipo de aprendizajes, con el fin de precisar el papel de los investigadores y de las universidades en el esclarecimiento de los nuevos rumbos del desarrollo económico territorial.

Bibliografía

Armstrong, Harvey; Taylor, Jim, *Regional Economics and Policy*, Nueva York, Londres, Toronto, Sidney, Tokio, Singapur, University of Lancaster-Philip Alan, 1985.

territorios

- Aydalot, Philippe, *Economie régionale et urbaine*, París, Economica, 1985.
- Birchenall, Javier Arturo et al, "Convergencia regional : una revisión del caso colombiano", en Desarrollo y Sociedad, Cede, Universidad de los Andes, Bogotá, núm. 40, 1997.
- Bonet Morón, Jaime; Meisel Roca, Adolfo, "La convergencia regional en Colombia: una visión de largo plazo, 1926-1995", en Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, Cartagena de Indias, Centro de Investigaciones Económicas del Caribe Colombiano, Banco de la República, núm. 8, 1999.
- Borts, G.H.; Stein, J.L., *Economic Growth in a Free Market*, Columbia University Press, 1964.
- Cárdenas, Mauricio, "Crecimiento y convergencia en Colombia : 1950-1990", en Revista de Planeación y Desarrollo, edición especial, Bogotá, diciembre, 1992.
- Cuervo, Luis Mauricio, "La primauté urbaine en Amérique Latine. Une étude historique comparative", tesis de doctorado Université Paris XII, París, dos volúmenes, 1990.
- "Desarrollo económico local : leyendas y realidades", en Territorios : Revista de Estudios Regionales y Urbanos, Cider-Ideade-Aciur, Bogotá, núm.1, julio-diciembre, 1997.
- "Competitividad urbana : entre el todo y las partes", ponencia al V Encuentro hábitat Colombia, Bogotá, 1998.
- Flórez, Luis Bernardo, (comp.), "Economía pública y control fiscal", en *La distribución regional del presupuesto nacional*, Contraloría General de la República, ediciones especiales, Bogotá, tomo II, 1987, págs. 305-341.
- Friedman, J., "A General Theory of Polarised Development", en Hansen, N., *Growth Centers on Regional Economic Development*, Free Press, 1972.
- León, Alejandro; Richter, Charles, "Inversión pública y desarrollo regional: el caso de Colombia, 1970-1974", en Desarrollo y Sociedad, Cede, Universidad de los Andes, Bogotá, núm. 2, julio, 1979, págs. 199-208.
- Montricher, Nicole de, *L'aménagement du territoire*, Repères, la découverte, París, 1995.
- Myrdal, G., *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Duckworth, 1967.
- Okuno, Nobubiro; Ritsuko Futagami, "Regional Income Inequality and Allocation of Public Investment : the Experience in Japan, 1958-1986", en International Economic Conflict Discussion Paper, Tokio, 1990.
- Polèse, Mario, *Economía urbana y regional : Introducción a la relación entre territorio y desarrollo*, Costa Rica, Libro Universitario Regional, 1998.
- Pumain, Denise; Robic, Marie-Claire, "Théoriser la ville", en Dericke, Pierre Henri et al, *Penser la ville : théories et modèles*, París, Anthropos, Collection Villes, 1996, págs. 107-161.
- Reveiz R., Edgar, "La cuestión urbana y regional en Colombia desde el ángulo de la teoría de la regulación : una hipótesis", en Desarrollo y Sociedad, Cede, Universidad de los Andes, Bogotá, núm.15-16, 1985, págs.141-191.
- *El Estado como mercado. La gobernabilidad económica y política en Colombia*, Bogotá, Fonade-Carlos Valencia Editores, 1997.
- Richardson, H.W., *The Economics of Urban Size*, Saxon-House, Lexington Books, 1977.

- *Economía regional y urbana*, Madrid, Alianza Editorial, 1992.
- Tenjo, Fernando, *Efectos regionales de la apertura de la economía*, estudio de caso, Bogotá, Cider, Universidad de los Andes, mimeo, 1994.
- Verano de la Rosa, Eduardo et al, *Región y Estado : Una propuesta para la conformación institucional y financiera de la región en Colombia*, Presidencia de la República, Consejería Presidencial para la Costa Atlántica, Departamento Administrativo de la Función Pública, Bogotá, Imprenta Nacional, 1997.
- Weintein, B.L., Firestine, R.E., *Regional Growth and Decline in the United States*, Praeger, 1978.
- Williamson, J.G., "Regional Inequality and the Process of National Development, a Description of the Patterns", en *Economic Development and Cultural Change*, 1965.