

¿Política de desarrollo regional o política regional de desarrollo?

EDILBERTO RODRÍGUEZ ARAÚJO*

* Economista, Magister en Economía, Universidad Nacional, Profesor titular Escuela de Economía, UPTC.

RESUMEN:

El autor del ensayo, luego de destacar la falacia de la convergencia interregional que postula la ortodoxia neoclásica, aborda el análisis de la conveniencia de formular una política pública regional no sectorial, inclinándose por una Política Regional de Desarrollo (PRD), en contraste con otros enfoques existentes. De igual manera, el ensayista subraya que la mayor parte de los estudios empíricos divulgados en la década de los noventa coincide en señalar que la brecha entre el crecimiento económico y el ingreso interregionales (interdepartamentales) crece cada vez más, concluyendo que su solución requiere de un proyecto colectivo y su correspondiente gestión territorial.

Palabras clave: Convergencia, divergencia, política pública, política de Desarrollo Regional, Política Regional de Desarrollo, crecimiento económico, proyecto colectivo, gestión territorial.

ABSTRACT:

The author of the rehearsal, after the fallacy of the interregional convergence that postulates the neoclassical orthodoxy, highlighting approaches the analysis of the convenience of no formulating a regional public politics sectorial, leaning for a Regional Politics of the Development (RPD), in contrast with other existent focuses. In a same way, the essayist underlines that most of the empiric studies disclosed in the decade of the ninety coincides in pointing out that the breach between the economic growth and the interregional entrance (interdepartmental) grows more and more, concluding that her solution requires of a collective project and its corresponding territorial administration.

Key words: divergence, public politics, regional politics of the development, economic growth, collective project, territorial administration.

INTRODUCCIÓN

En la última década se suscitó un enorme interés por el estudio de los problemas regionales. El foco de la atención se concentró sobre la brecha interregional existente en Colombia, brecha que cada vez se ensancha más. Frente a ello han surgido diversos enfoques de políticas públicas, predominando la Política de Desarrollo Regional, basada en programas sectoriales, acompañados de una abultada inversión pública focalizada en dichos programas. La ausencia de una Política Regional de Desarrollo, pese al predicamento de estado regional en medio de la envolvente globalización, es visible. Las regiones emergentes deben convertirse en el pivote de la construcción, no desde el centro sino desde la periferia, de tal política, articulada a una renovada gestión territorial que induzca sinérgicamente el desarrollo, atenuando las profundas desigualdades interregionales que tien-

den cada vez más a perpetuarse, tal como se desprende de las cifras sobre las disparidades interdepartamentales incluidas en el presente ensayo.

1. EL SESGO ESPACIAL DE LA ECONOMÍA

Hasta el periodo de posguerra dentro de la teoría económica en boga, la Escuela Neoclásica poca atención le otorgaba al espacio (Krugman, 1997)¹, presumiéndose la homogeneidad y ausencia del espacio (Richardson, 1986), subesti-

¹ A propósito de esta deliberada omisión, Paul Krugman escribió: "Hace casi cuarenta años que Walter Isard atacó el análisis económico por tener lugar en un 'país de las maravillas sin dimensiones espaciales', si bien su alegato en defensa de la economía espacial quedó prácticamente sin respuesta" (1997: 33). Véase Krugman, Paul (1997): Desarrollo, geografía y teoría económica, Antoni Bosch, Barcelona. De otro lado, Harry Richardson señala: "Esto explica por qué el concepto de región homogénea les resulta atractivo a los economistas regionales que utilizan técnicas no espaciales,

mándose la dimensión espacial, el territorio que lo encuadra, ya que se suponía que “el proceso económico tenía integralmente lugar en un punto dado, con características homogéneas, y no en un territorio diferenciado y estructuralmente caracterizado” (Reveiz-Zorro, 1978:1). Posteriormente, el acentuamiento de las disparidades interregionales por la localización de determinadas actividades económicas así como la concentración de la población en ciertos puntos del espacio, condujeron a aumentar el interés por el análisis e interpretación del “espacio económico”, por el estudio de la “economía espacial”, de la economía regional y urbana², siendo la ciudad y la región, el locus, los heterogéneos nodos donde operan los agentes microeconómicos y adquieren sentido los agregados macroeconómicos. Uno de los economistas contemporáneos cuya contribución ha sido decisiva en la revalorización del espacio

por ejemplo, a los macroeconomistas regionales y a los analistas de la escuela neoclásica. Los modelos macroeconómicos regionales no incorporan el espacio y son homogéneos” (1986:15). Véase Richardson, Harry W. (1986): *Economía regional y urbana*, Alianza Universidad Textos, Madrid.

² Edgar Reveiz y Carlos Zorro se refieren a tres enfoques analíticos: el Positivista (neoclásico y keynesiano), el Estructural-funcionalista y el Materialismo Histórico. Véase Edgar Reveiz- Carlos Zorro (1978): *Economía regional*, Documento 048, Cede. De otro lado, Luis Mauricio Cuervo anota que existen tres niveles del abordaje epistemológico de lo urbano-regional: el macroeconómico (economía política marxista), el mesoeconómico (teoría keynesiana y neoricardiana) y el microeconómico (teoría neoclásica), con ejes problemáticos como la acumulación, la explotación y el conflicto; el desequilibrio y la competencia imperfecta, y, el equilibrio. Véase Luis Mauricio Cuervo- Josefina González (1997): *Industria y ciudades*, TM Editores-Colciencias. Cider, Santafé de Bogotá.

en la economía es Paul Krugman. Sobre ello A. H. J. Helmsing anota: “Krugman, uno de los economistas más destacados ha contribuido al reconocimiento del carácter localizado del crecimiento económico. Según él, la incorporación del espacio en el análisis económico es la cuarta (y posiblemente la última) escuela de la revolución del pensamiento basado en retornos y competencia imperfecta” (2001:52).

El tejido económico se desenvuelve dentro de un contexto socioespacial a diferente escala (nacional, regional, local, etc.), con distintas interacciones, en el que se reproduce el sistema económico, entrelazándose la producción, el intercambio y el consumo, en condiciones de imperfecta movilidad de bienes, servicios y factores, siendo el actual proceso globalizador un contexto en que, pese a la segmentación de los procesos, no se desterritorializa el capital sino que se revaloriza territorialmente, hallándonos frente a “un único espacio y múltiples territorios”. (Boisier, 2001:117).

La pretensión de la teoría económica convencional, de la ortodoxia neoclásica, ha sido construir modelos de equilibrio económico espacial derivados de la libre movilidad y combinación eficiente de los factores productivos por parte de los agentes microeconómicos maximizadores, sin ninguna asimetría de poder, en el marco de la competencia perfecta, moviéndose en un espacio homogéneo, indiferenciado. En contraste con ello, las vertientes teóricas heterodoxas conside-

ran la heterogeneidad del espacio económico, incorporando factores extraeconómicos, como las relaciones de poder entre los agentes económicos, reconociendo que el desequilibrio espacial no es anómalo, atípico, sino una situación recurrente.

El hecho que la teoría neoclásica haya sido la corriente económica más influyente determinó que la política económica ensayada en diversos países tuviera un sesgo antiterritorial, asumiéndose una neutralidad espacial, cuando su impacto es diferenciado, sobre todo en economías abiertas y segmentadas como las regiones, distintas al aislamiento que predominó hasta la década de los 90.

2. MODELOS TEORICOS Y POLITICAS DE REGULACION

Una vez que el territorio fue reconocido como sustrato de la localización, éste se incorporó a la teoría del crecimiento económico –pese a que no era una preocupación relevante– en las décadas del 20 y 30, mientras que en América Latina la reflexión regional se remonta a la posguerra (De Mattos, 1996). A lo largo de este siglo se han alternado dos vertientes teóricas, la keynesiana-poskeynesiana y la neoclásica, cuya vigencia se sitúa, en el primer caso, en el periodo comprendido entre 1930 y mediados de los 70, y de los 70 hasta los 90, en el segundo caso (véase gráfica No. 1). El keynesianismo

partía del supuesto que la libre operación de las fuerzas del mercado desataba la divergencia económica interregional, postulando una activa intervención estatal, mediante políticas públicas imperativas e indicativas discriminadas sectorial y territorialmente (De Mattos, 1996). En contravía de este postulado, el pensamiento neoliberal, con una excesiva confianza en la movilidad espacial factorial, planteaba que su libre juego conducía a la convergencia económica, hacia el equilibrio interregional, proponiendo un repliegue del Estado, confinado a un papel pasivo, neutral, accesorio, absteniéndose de adoptar políticas sectoriales o territoriales concretas, abogando por la desregulación y liberalización de los mercados.

No obstante la acogida que tuvieron las proposiciones neoliberales en el plano macroeconómico, en el plano mesoeconómico evidenciaban inconsistencias empíricas, lo que llevó a su revaluación y a la aparición en la década de los 90 de una corriente que propuso los Modelos de Crecimiento Endógeno (MCE)³, que reconoce que no hay una tendencia automática hacia la convergencia interregional, postulando una regulación es-

³ Dichos modelos “se mueven en torno a un eje central: una función de producción en que la tasa de crecimiento depende básicamente del stock de tres factores, capital físico, capital humano, y conocimientos (progreso técnico), que pueden ser objeto de acumulación y, además generan externalidades” (Boisier, 1997: 6). Véase Boisier, Sergio (1997); El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial, Documento 97/37, Ilpes, Santiago.

tatal “facilitadora” de la acumulación de capital (físico, humano y técnico) para elevar la competitividad y el crecimiento económico, a través de políticas que propicien un entorno favorable a la inversión privada, catalizando el potencial de desarrollo endógeno, involucrando “como una contribución relativamente novedosa la idea de la gestión endógena como medio para activar el potencial del territorio en cuestión (nacional o subnacional) y, de esta manera, estimular su crecimiento” (De Mattos, 1996:14). En este plano, los gobiernos regionales y locales propugnarían por convertirse en receptores de los flujos de capital, estando la “periferia” en desiguales condiciones frente al “centro”, disipándose el espejismo de la convergencia interregional por el aumento de las desigualdades en las oportunidades de desarrollarse. La conveniencia de la intervención estatal para atenuar las disparidades interregionales trajo consigo los fallidos ensayos de planeación regional cuyo auge se extendió hasta los años 70 (Rojas, 1995; Uribe-Echevarría, 1998).

Diversos estudios elaborados en la década de los 90 revelan la persistencia de la tendencia hacia el aumento del desequilibrio interregional (o interdepartamental, en una acepción más restringida), desvirtuando el supuesto crecimiento acelerado de las regiones (departamentos) “rezagadas” o “pobres” con respecto a las “líderes” o “ricas”.

Para el caso colombiano, quizá el estudio pionero, de corte transversal, es el de

Mauricio Cárdenas (1993, 1994) que concluyó que entre 1950-1989 se produjo una exitosa convergencia regional⁴, una tendencia a la “homogeneidad interregional” (Cárdenas, 1994: 219), mientras que Meisel (1993) refuta esta conclusión señalando que, en el periodo 1960-1989 hubo divergencia en el nivel de ingreso per cápita interregional. De otro lado, Birchenall, cubriendo el periodo 1960-1994, infirió que “Colombia no es un caso de convergencia; en oposición existe un claro proceso de persistencia que ha mantenido las distancias entre los ingresos de los departamentos colombianos; es decir, que ha mantenido una distribución del ingreso en las mismas posiciones que en 1960” (1997:305). Asimismo, Rocha (1998), tomando como periodo de referencia 1980-1994, comparte la interpretación de ausencia de convergencia. Por último, Bonet y Meisel (1999), identificaron una tendencia hacia la convergencia en el periodo 1926-1960, mientras que hallaron un proceso de polarización, con

⁴ En términos sencillos “la convergencia hace referencia a la posibilidad de que las regiones pobres ‘alcancen’ a las de mayor desarrollo” (Birchenall, 1997: 173). Véase Birchenall, Javier- Guillermo Murcia (1997), “Convergencia regional: una versión del caso colombiano”, *Desarrollo y sociedad*, No. 40, septiembre. Según Bonet y Meisel “la teoría neoclásica de crecimiento económico predice que las disparidades en el nivel de ingreso per cápita tienden a reducirse con el paso del tiempo y por lo tanto, la tasa de crecimiento per cápita estaría inversamente relacionada con el nivel de ingreso. Esta relación inversa entre la renta inicial y su tasa de crecimiento es la que se conoce como la hipótesis de convergencia” (1999: 69). Véase, Bonet, Jaime- Adolfo Meisel (1999), “La convergencia regional en Colombia: una visión de largo plazo 1926-1995”, *Coyuntura Económica*, Fedesarrollo, Vol. XXIX, No. 1, marzo.

un aumento de las desigualdades regionales, en el periodo 1960-1995.

Mora y Salazar (1994), hicieron una temprana, pero perspicaz, evaluación de los estudios sobre convergencia en Colombia, señalando que éstos incurrieron en una “falacia de regresión” encubriendo con la sofisticación matemática la denominada por ellos “fábula de la convergencia”. Estos dos autores concluyen su revisión afirmando que “en forma provisional, podríamos decir que en los estudios sobre convergencia en Colombia el afán de justificar recomendaciones de política ha sido lo primordial y el rigor teórico lo secundario” (1994: 106), agregando, páginas adelante: “Los caminos de la teoría económica son curiosos. Viejas falacias, como la de la regresión, regresan una y otra vez para fortalecer tramas de apariencia científica. El relato de la convergencia es un ejemplo perfecto. Por eso derivar conclusiones de política, a partir de bases teóricas dudosas, tal como se ha hecho en Colombia, es una práctica en extremo peligrosa, que pone en duda qué tan bien se ha usado en nuestro país el acortamiento de las distancias con respecto al mundo académico internacional” (1994: 113).

De otra parte, uno de los rasgos de la política económica inspirada en las diferentes vertientes es su acento macroeconómico, su sesgo sectorial, en que el territorio es una variable accesoria, determinada, pero no determinante, ignorándose que el crecimiento económico agregado está supeditado al patrón de cre-

cimiento territorial (regional). Como lo anota Sergio Boisier “los economistas tienden a ver el territorio como una verdadera **variable dependiente**, que se modifica (se simplifica, se vuelve más complejo, se dinamiza, se estanca o se retrae) como consecuencia de lo que ocurre sobre él”, añadiendo, párrafo adelante: “Pero la verdad es que el territorio es una **variable independiente**, que incide como tal en varios resultados macroeconómicos y participa, por consiguiente, en procesos interactivos que modifican sucesivamente tanto la organización misma del territorio como los resultados obtenibles con respecto a determinados objetivos nacionales” (Boisier, 1996:103).

De tal manera que, mientras la teoría económica neoclásica deja al arbitrio de la lógica del mercado, a criterios de racionalidad microeconómica, la distribución de las actividades económicas –lo que genera un círculo vicioso de mayor concentración– el enfoque keynesiano, sin ignorar las implicaciones de la política macroeconómica en el territorio, apunta a medidas correctivas sin diferenciación territorial –pero sí sus resultados–, encontrándose “que desde el punto de vista teórico, el efecto regionalmente diferenciado de la política económica nacional tiene una explicación sencilla: la diferencia entre la estructura intersectorial de la economía de la región o territorio y la análoga estructura intersectorial nacional, que es la que se utiliza como referencia paramétrica para definir el contenido de una política global o sectorial dada” (Boisier, 1997:11).

3. TRES ABORDAJES DE LA POLÍTICA PÚBLICA REGIONAL

Ante la esquivada convergencia regional y la persistencia de los desequilibrios interregionales, causantes de la excesiva concentración económica, se ensayaron diversos instrumentos de intervención económica territorial bajo el rótulo de políticas públicas, que buscaban revertir, o, por lo menos, controlar su perpetuación y que, de esa manera, se ahondara la brecha.

La Política Económica Regional (PER) está asociada a la intervención económica estatal en las regiones tendiente a la **remoción** de los obstáculos derivados de las disparidades interregionales⁵, que impiden alcanzar macroobjetivos tales como crecimiento, empleo e ingreso. Son políticas con acento sectorial empeñadas en la reducción de la concentración económica, disponiendo de instrumentos directos que operarían sobre la oferta de factores tales como el gasto público territorial, las transferencias interguber-

naméntales, la distribución espacial de la administración pública y los megaproyectos infraestructurales; mientras que los instrumentos indirectos actuarían sobre la demanda de factores, sobre las empresas, tales como estímulos a la localización de la inversión, mediante subvenciones, exenciones, acceso al crédito, licencias, etc. En la experiencia colombiana la primera modalidad de instrumentos ha prevalecido, mientras que la segunda se ha debilitado, tendiendo a desaparecer (Cuervo, 1997).

Es de destacar, que pese al énfasis sectorialista del gasto público, en los dos últimos gobiernos se ha procurado regionalizar la inversión pública pluri-anual –siguiendo un comportamiento inconsistente– pues, a excepción de los recursos de inversión asignados a Bogotá, la mayoría de las regiones han visto, en términos relativos, caer su participación, al igual que las transferencias de la Nación (situado fiscal y participación dentro de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) como consecuencia de la adopción del Acto Legislativo de 2001, que prevé una “estabilización” de los recursos girados en los próximos años, pasando de \$ 10.9 billones en 2001 a \$18.8 en 2008. Su eventual comportamiento atado a la inflación y crecimiento del PIB esperados, anticipan, además de unas menguantes transferencias reales para sufragar el gasto social regional y local, un reversazo en el proceso descentralizador, pues éstas han sido el principal vehículo compensatorio del proceso de descentralización fiscal (Rodríguez, 2001). La inclusión de gran-

⁵ Según Carlos De Mattos “ las disparidades regionales hacen referencia a un fenómeno que en forma sintética podría caracterizarse como desigualdades en: a) la distribución territorial de las fuerzas productivas; b) el desarrollo alcanzado por dichas fuerzas en distintas partes del territorio; c) los ritmos interregionales, de acumulación, distribución y consumo; y, d) las condiciones para la satisfacción de las necesidades básicas de la población en distintas partes del territorio” (1986: 14). Véase De Mattos, Carlos (1986): Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional”, mimeo.

des proyectos de infraestructura económica dentro del plan de inversiones ha estado mediatizado por la gravitación de las bancadas parlamentarias regionales en el Congreso.

En contraste, la Política de Desarrollo Regional (PDR), estaría centrada en la **promoción** del desarrollo en regiones focales. Aquí entra en escena la fundamental distinción entre crecimiento (económico: eficiencia) y desarrollo (social: equidad), entre la variable unidimensional y el vector multidimensional⁶, y su interrelación expresada en la figura geométrica de una espiral. Cabe anotar que la definición de Pólese –que Cuervo retoma, subrayando su carácter de “respuesta flexible y puntual a necesidades específicas de intervención territorial” (1999: 83)– sobre la PDR que apunta a “promover el desarrollo de regiones particulares” (1998:204), es muy restrictiva, correspondiendo, quizá, a la versión convencional de políticas de desarrollo, ensayadas sin mucho éxito, por la disper-

sión y descoordinación que las caracterizó. En América Latina las estrategias más importantes que sustentaron los esfuerzos planificadores fueron el desarrollo integrado de las cuencas hidrográficas, a través de la creación en las décadas del 40 al 60, de las corporaciones regionales, réplicas de la Autoridad de la Cuenca del río Tennessee surgida en 1933 (Tennessee Valley Authority, TVA); la regionalización practicada en la década de los 70, la cual tenía como pivote los polos de crecimiento (o desarrollo) perrouxianos, y, el Desarrollo Rural Integrado (DRI) experiencia que se propagó en la década de los 80 y cuyos orígenes son el desarrollo cooperativo agrícola israelita (De Mattos, 1986). En Colombia se han experimentado diversos programas inspirados en las estrategias anteriores, tales como la creación de las 34 Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), el Desarrollo Rural Integrado (DRI), el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), la Red de Solidaridad Social, el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (Plante), y más recientemente, el Fondo de Reconstrucción del Eje Cafetero (FOREC), además de las leyes Ruiz y Paez, entre otros programas o disposiciones⁷.

Después de los diversos intentos de regionalización ensayados en las décadas

⁶ Sobre esta interminable polémica, Sergio Boisier, acota: “De partida, hay que recordar que históricamente se trata de dos ideas que aparecen muy distanciadas en el tiempo, puesto que la discusión (incluso el mismo concepto) del desarrollo entra en escena después de la II Guerra Mundial, de la mano del Plan Marshall, en tanto que la idea del crecimiento pertenece al bagaje inicial de la economía. Enseguida, hay que recordar también la diferente naturaleza de ambos conceptos, esencialmente ligado el concepto de crecimiento a la base material de la sociedad, siendo por tanto un concepto de carácter cuantitativo, fácilmente mensurable; siendo, por otro lado, el desarrollo un concepto axiológico, valórico y en consecuencia cualitativo y de más difícil medición” (1997: 9-10). Véase Boisier, Sergio (1997): Sociedad civil, participación, conocimiento y gestión territorial, Documento 97/39, Ilpes, Santiago.

⁷ Cuando Cuervo se refiere a la PDR alude más a medidas de corte sectorial –instrumentos indirectos– medidas que, a nuestro entender, son más propias de la PER de cada gobierno, que a la adopción de instrumentos directos, que –ante los magros resultados de los primeros– han venido dominando las políticas públicas de intervención territorial.

del 70 y 80, intentos equiparados como ejercicios tecnocráticos del D.N.P., de estirpe centralista pero inocuos (Chamorro, 1997), quizá el primer referente explícito sobre el desarrollo regional y urbano sea el Plan de Integración Nacional (1979-1982), vigente durante la opresiva presidencia de Julio César Turbay Ayala, cuyo objetivo era alcanzar una mayor integración de los mercados, a partir del impulso a la infraestructura de transporte y comunicaciones. Como anota Maldonado (1997) durante el gobierno de Betancur (1982-1986) “se reconoció que las políticas regionales contenidas en los planes habían sido producto de las políticas macroeconómicas sectoriales que desconocían los criterios espaciales y que no contaron con medidas coherentes para impulsar el desarrollo regional” (1997:97). De este reconocimiento se derivaron los cinco Corpes⁸, surgidos como instancias de interlocución, de negociación, de concertación y gestión, actuando como “bisagra” entre la Nación y las entidades territoriales, que a la postre se convirtieron en artificios planificadores, subproductos de una arbitraria (des)agregación territorial. En Colombia, a diferencia, por ejemplo, de lo que ha ocurrido en España, la institucionalidad regional precedió a la regionalidad histórica, emergiendo las regiones más como objetos de transformación que como sujetos transformadores.

⁸ Los cinco Corpes son Costa Atlántica (Ley 76 de 1985), Amazonia (Ley 3083 de 1986), Orinoquia (Ley 3084 de 1986), Occidente (Ley 3085 de 1986) y Centro Oriente (Ley 3086 de 1986).

Para Boisier “las políticas no apuntaron al problema primario (el desarrollo regional como tal) sino al problema secundario o derivados del anterior como son la concentración y las disparidades. Como es frecuente se apuntó a cuestiones aparentes (no por ello menos verdaderas) y no a la cuestión central” (1992:22).

Luis Mauricio Cuervo, señala que ante la ausencia de una real PER, es necesario repensarla, redefiniéndola como Política Económica Territorial (PET), la cual enfatizaría en la **regulación** de los “desequilibrios y brechas económicas regionales” (1999:81), apalancándose en la capacidad endógena local y regional, convirtiéndose, en la actual coyuntura, en un imperativo por la explosión de “expresiones de frustración regional”, uno de cuyos detonantes es la violencia con sus múltiples orígenes - manifestaciones, la que ha venido socavando las posibilidades de desarrollo. Como lo puntualiza el actual director del CIDER, el componente principal de la PER que es la regionalización del gasto público es insuficiente⁹ –aparte de que, como ocurre con la in-

⁹ A diferencia, de los gobiernos anteriores, en los dos últimos gobiernos la inversión pública plurianual se ha regionalizado, encontrándose una caída generalizada en la asignación presupuestal para cada región CORPES, incluyendo a Bogotá. En efecto, entre 1995-1998 y 1999-2002, la Amazonia absorbió una inversión casi equivalente a su población (1.9%), mientras que la participación de Bogotá y Orinoquia se elevaron moderadamente, pasando de 5.9 7.4%, distante de su peso demográfico (14.6%), y de 4.8 a 5.7% (cercano a la población que alberga de 3.3%). El resto de regiones vieron descender la inversión prevista: el Centro Oriente

versión prevista para el actual cuatrienio de cerca de \$65 billones el 46% no está regionalizado, en contraste con el pasado gobierno que era de 29.4%, lo que hace que esta fracción nada despreciable quede al arbitrio de ministerios y entidades nacionales— así como los mecanismos de desconcentración territorial han traído consigo más concentración, en una especie de circularidad perversa, pues han sido erráticos y desarticulados, como quiera que la concentración económica y demográfica se ha acentuado (en 1998 Antioquia, Cundinamarca, Santafé de Bogotá, Santander y Valle absorbían el 59.5 % del PIB total y albergaban el 47% de la población del país), como lo denota la transición de un modelo cuadricefálico que estuvo vigente hasta comienzos de la década de los noventa a uno monocefálico, con fortalecimiento de la primacía urbana de Bogotá (23.0% del PIB total en 1998, cuando en 1960 era de 13.9%)¹⁰

saltó de 17.8 a 14.5%, la Costa Atlántica comprimió el gasto de 18.3 a 10.2% y el Occidente pasó de 21.8 a 14.1%. Estas cifras contrastan con la gravitación poblacional de estas regiones, que se situaba en 22.0, 21.1 y 37.2%, respectivamente, evidenciando una manifiesta inequidad distributiva.

¹⁰ Fresneda et. al., cuestionando la aparición de una primacía de Bogotá dentro de la red urbana en Colombia anotan “que el tamaño(funcional, E.R.A.) de Bogotá es sólo tres veces más que el área metropolitana de Medellín y casi equivalente al de las cuatro áreas metropolitanas regionales. Se hace así notable que, a diferencia de otros países latinoamericanos, particularmente los del cono sur, en Colombia el crecimiento urbano no ha recaído en una sola ciudad: por el contrario, los indicadores primaciales son muy inferiores al promedio de la región, lo que le confirma la ventaja de tener un sistema urbano relativamente equilibrado” (1998:333). Añadiendo, página adelante: “La primacía de Bogotá (según tamaño poblacional, E.R.A.) no parece haber aumentado considerablemente desde mediados de la dé-

(Cuervo, 1997) y la jerarquización funcional de las ciudades en Colombia (Fresneda et. al, 1998).

4. UNA BREVE DIGRESION EMPIRICA

Para ilustrar de una manera sucinta el actual cuadro clínico de las desigualdades interregionales traigamos a colación algunas elocuentes cifras:

Los cinco departamentos con el PIB más elevado eran Antioquia, Bogotá, Cundinamarca, Santander y Valle, los cuales vieron saltar su participación de 53.6 a 59.6%, durante el periodo 1980-1998. En contraste con ello, los cinco departamentos con un tamaño del PIB marginal eran Caquetá, Chocó, Quindío y Sucre, cuyo PIB conjunto pasó de 4.8% en 1980 a 4.5% (véase cuadro No. 2). En términos del dinamismo económico (véase cuadro No. 3), se observa que, a excepción de Santander (4.5%), los departamentos “grandes” tuvieron un crecimiento inferior al promedio nacional (2.8%): Bogotá (1.5%), Antioquia (1.7%) y Valle (2.6%), incorporándose a la lista de mayor repunte económico dos departamentos “chicos”, como son Caquetá que logró el mayor ritmo de crecimiento del periodo (10.6%) y La Guajira (4.4%). Paradójicamente, Chocó y

cada pasada”. Véase Fresneda, Oscar – Pedro Moreno y Oscar Alfonso (1998): “Las ciudades. La red urbana colombiana: visión a partir del tamaño funcional y la especialización económica” en Municipio y regiones de Colombia: una mirada desde la sociedad civil, Fundación Social, Santafé de Bogotá.

Sucre, departamentos “rezagados”, crecieron a un mayor ritmo que los “líderes” (3.5 y 3.8%, respectivamente, véase cuadro y figura No. 2). De otro lado, los cinco departamentos de menor crecimiento fueron Boyacá (-0.9%), Caldas (-0.4%), Huila (0.4%), Quindío (0.6%) y Bogotá (1.5%).

En el plano del ingreso per cápita departamental –en el periodo analizado (1994-1998)– los departamentos “líderes”, a excepción de Cundinamarca –reemplazado por Meta–, mostraban el mayor nivel de ingreso personal. En tanto que dentro del grupo de departamentos “rezagados” aparecían Cauca, Chocó, Nariño, Norte de Santander y Sucre (véase cuadro No. 3), evidenciándose que los departamentos de mayor tamaño no son los de mayor crecimiento, exceptuándose a Santander, contrario a lo observado en lo referente al nivel de ingreso per cápita. De otra parte, los departamentos más pequeños o “rezagados” no son los mismos de menor crecimiento económico o de menor nivel de ingreso per cápita, a excepción de Sucre. Es notorio, cómo en los cinco departamentos “líderes”, a pesar de que el nivel de ingreso se elevó, cayó la proporción del ingreso departamental frente al promedio levemente en Antioquia, Bogotá y Valle, engrosando, como se dijo atrás, un departamento “pequeño” el grupo de los departamentos más “prósperos”, como lo fue Meta.

Examinando los departamentos “rezagados” (Cauca, Chocó, Nariño, Norte de Santander y Sucre), se observa que todos,

con excepción de Chocó (véase cuadro No. 6), experimentaron una drástica caída en la proporción que el ingreso departamental representaba del promedio nacional, situación que es corroborada por el bajo crecimiento del ingreso per cápita durante el periodo de referencia (1994-1998). ¿Qué inferencia, pese a su carácter burdo, puede hacerse aquí?: Que en lugar de presentarse una tendencia hacia la nivelación del ingreso interdepartamental, lo que se aprecia es un alejamiento mayor, persistiendo los niveles de ingresos más altos en los departamentos de mayor tamaño económico y demográfico, los que simultáneamente son los que exhiben mayores niveles de ingreso personal; sin embargo, no existe una correspondencia visible con el ritmo de crecimiento económico¹¹. En otros términos, los departamentos de mayor tamaño –a excepción de Santander– no son los de mayor crecimiento, pero sí los de mayor nivel de ingreso per cápita; mientras que los departamentos de menor tamaño, tampoco son los de menor crecimiento, tendiendo a ser los de menor ingreso por habitante.

Lo anterior indica que la brecha interdepartamental se ensancha, como lo evidencia el hecho que la proporción representada del ingreso personal promedio se

¹¹ El Informe de Desarrollo Humano 2000 para Colombia elaborado por el PNUD reconoce que, aparte de que el país ocupa el puesto 68 entre 174 países, perdiendo once puestos entre 1997 y 1998, “una alta desigualdad en su distribución, como la existente en Colombia, disminuye los índices de desarrollo humano”, añadiendo: “la tendencia observada en Colombia no es hacia la reducción de la desigualdad”.

distancia cada vez más, llegando a una relación, aproximada, de 1:3.

Si confrontamos estas cifras con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el Índice de Pobreza Humana (IPH), hallaremos que, dado el bajo crecimiento alcanzado por Bogotá (1.5%) el IDH descendió entre 1994 y 1997 (de 0.715 a 0.690), mejorando el IPH (este indicador pasó de 9.1 a 6.9); mientras que en Antioquia, Cundinamarca, Valle y Meta, se constató cierta asociación entre crecimiento económico, aumento del ingreso per cápita, incremento del IDH y descenso del IPH. Aquí es necesario aclarar que, en 1994, estos departamentos, a excepción de Bogotá, tenían un IDH inferior al promedio nacional, mientras que en 1997 todos superaban este promedio, exceptuando a Antioquia y Santander (véase cuadro No. 4). En lo referente al IPH, Meta y Santander, en el periodo 1994-1998, estaban por encima del IPH promedio, situación que persistía en 1997, con un nuevo ingrediente: la incorporación de Antioquia.

Dentro de los departamentos “rezagados”¹² es observable que el repunte en el nivel de ingresos durante el periodo 1994-1998 se tradujo, –con excepción de Nariño y Norte de Santander– en una mejoría simultánea en el IDH y en el IPH, a pesar

¹² Es oportuno aclarar que la información incluida en este apartado no abarca los nueve departamentos creados después de la promulgación de la Constitución de 1991. El panorama observado se alteraría con la inclusión de dos departamentos con enclaves petroleros como Casanare y Putumayo.

que estos guarismos se encontraban por debajo (IDH) y por encima (IPH) del promedio del país, fenómeno paradójico si se confronta con los departamentos “líderes” (véase cuadro No. 5). Ello, por supuesto, no desvirtúa el inocultable fenómeno de polarización del crecimiento y del ingreso, y su correlato el desarrollo social y la superación de la pobreza extrema, ensanchándose la brecha entre departamentos “líderes” y departamentos “rezagados”, evidenciando las tendencias regresivas, el foso inzanjable de las disparidades interdepartamentales¹³.

Si nos detenemos en lo acontecido en Boyacá –departamento en donde habitaba el 3.3% de la población y generaba el 2.4% del PIB en 1998– encontraremos que durante el periodo en referencia éste creció a una tasa de –0,9% –siendo una

¹³ Un indicador que refuerza la hipótesis de la divergencia interdepartamental son los indicadores sociales. Mientras en los cinco departamentos “líderes”, la Línea de pobreza, en el periodo 1997-2000, se encontraba por debajo del umbral observado (50.3 y 59.8% de la población colombiana, respectivamente), en el caso de los “rezagados”, a excepción de Norte de Santander, superaban este nivel. Esta misma situación se reproduce con la Línea de indigencia, el NBI de pobreza y el NBI de miseria. La persistencia de esta circularidad perversa de inequidad e iniquidad llevó a la Junta Directiva del Banco de la República a afirmar: “Los departamentos con mayor población bajo la Línea de pobreza y de indigencia en el año 2000, eran Chocó, Cauca y Nariño seguidos por los departamentos de la Costa Atlántica, y por Boyacá, Caquetá y Tolima”, agregando, a renglón seguido: “Aunque Bogotá tiene la mayor población bajo la Línea de pobreza, y una de las menores bajo la Línea de indigencia, es el lugar donde se han incrementado estos indicadores entre 1997 y 2000, como consecuencia de la llegada de un gran número de desplazados a la ciudad” (2001:37). Véase Banco de la República (2001): Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República, julio.

de las economías departamentales de menor crecimiento— por debajo del promedio nacional (2.8%), pudiendo catalogarse como una economía de nivel intermedio, con un nivel de ingreso per cápita en 1998 de \$1.363.726, inferior al promedio de \$1.849.568, equivalente a 73.7% del ingreso típico en 1998, cuando cuatro años atrás era de 82.1% (véase cuadro No. 9). Respecto al IDH, se observa un descenso entre 1994 y 1997, al saltar de 0.626 a 0.613, que, sin embargo, no se refleja en el IPH, pues éste se contrajo levemente de 18.5 (1990-1995) a 17.4 (1997), ambos indicadores distantes del promedio nacional, sobre todo el de pobreza, uno de los más altos en el contexto nacional, pues acompañaba en esta iniciativa galería a Chocó (21.7), Caquetá (18.5) y Córdoba (18.2). Es decir, que el bajo crecimiento registrado en las dos últimas décadas ha ido aparejado de un bajo desarrollo y una persistente pobreza extrema. Paradójicamente, en este departamento, se observaba una tasa de desempleo baja en 1997 (6.4%), inferior a la tasa promedio que bordeaba el 10%, mientras que el salario promedio era uno de los más menguados (0.62 SML frente a 0.89 SML del país).

5. LA APUESTA POR UNA POLÍTICA REGIONAL DE DESARROLLO (PRD)

A nuestro juicio el concepto de PET tiene un alcance restringido, ya que a pesar de que devela el hecho que la descentra-

lización no es un sustituto de la política económica territorial, le atribuye una excesiva importancia a un ilusorio “esfuerzo de nivelación regional explícito” (1999:90) —las cifras mencionadas en el acápite anterior desvirtúan cualquier tendencia hacia la igualación— en que el gobierno central acompañaría a los gobiernos subnacionales en su estrategia de desarrollo productivo local (Albuquerque, 1999; Velasco, 1999), cuando, a pesar del énfasis municipalista del proceso descentralizador que ha buscado mitigar la crítica pobreza de gran parte de los 1.061 municipios colombianos, no existe una relación directa entre descentralización y desarrollo local (Maldonado, 2000). Como se ha venido evidenciando en la experiencia internacional, no es suficiente catapultar el potencial endógeno, a través de la intensificación de la acumulación de capital físico, humano y técnico para elevar la productividad de las empresas y la competitividad de los bienes fabricados, postulados inspirados en los Modelos de Crecimiento Endógeno (MCE), y sobre los cuales descansa la denominada “nueva” política regional, que —como anota De Mattos— “se propone configurar ámbitos más atractivos para la valorización del capital” (1997:18), manteniéndose las desventajas comparativas de los territorios periféricos en un resistente círculo vicioso, no obstante la tenacidad de éstos para interiorizar las oportunidades competitivas.

Para perfilar un enfoque regional es indispensable remitirse a la definición que propone Boisier de Desarrollo Regional,

entendido como “un proceso localizado de cambio social sostenido que tiene como finalidad el progreso permanente de la **región**, de la **comunidad regional** como un todo y da cada **individuo** residente en ella” (1996:33-35), definición que tiene la particularidad de identificar los principales actores (individuales, colectivos y corporativos) que se transforman en sujetos de la construcción política y social de regiones para forjar un nuevo “pacto” territorial, un nuevo contrato social, con un Estado inteligente (el Estado red en lugar del Estado pirámide), que potencie la capacidad sinérgica de la sociedad regional y de los gobiernos subnacionales que actúan como cuasi-Estados, mediante la acumulación de poder político.

Siguiendo a Boisier (1997), el desarrollo regional presupone el crecimiento económico, el cual está exógenamente determinado, ya que en la matriz decisional, están presentes la acumulación de capital físico, el capital técnico, la demanda externa, el gasto de no residentes y la política económica nacional, encontrándose que los agentes que controlan estos factores se encuentran por fuera de la región, siendo una exigencia para elevar el componente endógeno del crecimiento, promocionar una imagen corporativa de la región y fortalecer la capacidad política negociadora para disminuir la asimetría del poder. Contrario a lo anterior, el desarrollo tiene un origen claramente endógeno, al entrecruzarse, dentro de la matriz social, cuatro planos: el político (creciente capacidad decisional frente a

la adopción de un estilo de desarrollo propio que le apunte a mayor participación y equidad social); el económico (creciente capacidad de retención y reinversión del excedente económico para diversificar la estructura productiva); tecno-científico (creciente capacidad de innovación tecnológica), y, cultural (creciente capacidad de autopercepción colectiva para lograr una mayor identidad y pertenencia regional). Un somero vistazo a la existencia de estos cuatro rasgos distintivos en las regiones del país, revela un notorio déficit, hecho que plantea la conveniencia de fortalecer y galvanizar la matriz social regional y local.

De otro lado, el desarrollo regional está en función de seis factores, cuya **combinación y direccionalidad** es fundamental: los actores regionales que se mueven en una matriz de relaciones interpersonales de confianza o desconfianza; las organizaciones y las “reglas del juego” que estructuran un mapa institucional y organizacional; la cultura matriz generadora de autorreferencia regional; los procedimientos administrativos que apalancan la gestión del desarrollo; los recursos materiales, humanos, cognitivos y psicosociales, y, el entorno que facilita la cooperación horizontal de región a región. La articulación de estos factores puede inducir el desarrollo si se enlaza a un proyecto de futuro (colectivo, que no menoscaba los proyectos individuales) regional del cual se deriva la gestión territorial –como expresión de la requerida conducción social– concepto que supera las nociones convencionales de es-

trategia y plan,¹⁴ máxime cuando la planeación regional, ha sido un frustrado ejercicio de reducción mimética a escala de la planificación nacional. El proyecto colectivo surgido –concertado y consensuado– debe convocar y movilizar a la sociedad regional, apoyándose en la malla de actores sociales y agentes económicos –portadores de racionalidades diferenciadas–, jalonados y coordinados por las instancias políticas decisoras, cuyo núcleo principal es el gobierno territorial (regional), actor relevante portador de lo que Boisier denomina como “capital sinérgico”, asociado “a la capacidad social o, mejor, a la capacidad societal (como expresión más totalizante) de promover acciones en conjunto dirigidas a fines colectiva y democráticamente aceptados, con el conocido resultado de obtenerse así un producto final que es mayor que la suma de sus componentes”, agregando: “Se trata de una capacidad normalmente latente en toda sociedad organizada. Como toda forma de capital, el capital sinérgico es un stock de magnitud determinado en cualquier territorio y tiempo, que puede recibir flujos de energía dirigidos precisamente a articular otras varias formas de capital” (Boisier, 1999: 3).

¹⁴ Mientras el concepto de proyecto (explícito o implícito, de naturaleza conservadora, transformadora o de compromiso) se basa en una visión de futuro, apertrechado de una ideología que guía la conducción política e incorpora una alta dosis de participación, el plan se asocia a un ejercicio tecnocrático excluyente, con un solo agente planificador, y la estrategia está referida a directrices trazadas por un agente dominante en situación de poder compartido.

Como se desprende de lo anterior, el enfoque propuesto, es un enfoque de desarrollo **desde y para las regiones**, que, en el caso colombiano difiere mucho de la fallida experiencia de una política nacional de desarrollo regional, a partir de los Corpes, cuyo lánguido desmonte se produjo a comienzos del 2000, pues estas regiones de planificación exhibieron un bajo perfil protagónico, fracasando en la formulación de un plan nacional concertado con las regiones, ya que su participación en la planeación y presupuestación fue intrascendente. A ello se le agrega que la tan invocada armonización de la planeación en sus diferentes niveles, prescrita en la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo) se convirtió en vacua retórica, puesto que el desfase temporal entre los periodos de instalación de cada gobierno (nacional o subnacional) es un insalvable “cuello de botella”. Algo más: en los actuales momentos se percibe una tendencia contraregionalizadora, como quiera que se esperaba que, después de cinco años de debatirse diversos proyectos de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), por fin se expediría, encontrándose que su discusión está empantanada, quedando en el limbo la conversión de los desaparecidos Corpes en Regiones Administrativas y de Planificación (RAP). A ello se añade la ofensiva “fiscalista” del actual gobierno, expresada en la reforma a las finanzas territoriales que busca reducir las transferencias intergubernamentales, acentuando así la inviabilidad financiera de muchos departamentos y municipios del país.

De tal manera, que esta forma de abordar el desarrollo territorial rebasa los alcances de la Política Económica Territorial (PET), por su naturaleza envolvente, remontando el sesgo economicista de la política regional tradicional, articulando factores contenidos tanto en la matriz decisional del crecimiento económico exógeno como en la matriz socioeconómica del desarrollo endógeno. La Política Regional de Desarrollo (PRD) es la instrumentación de la intervención deliberada del proyecto colectivo regional –“ingeniería de la intervención territorial”, según Boisier– lo que le imprime dirección al hexágono de la cometa boisieriana, permitiéndole volar y sostenerse, pese al turbulento entorno de una sociedad resquebrajada, un Estado replegado y una economía asimétricamente globalizada con un capital, aparentemente, desterritorializado. A juzgar por los últimos desarrollos de la propuesta del regionalista chileno el desarrollo como “resultado de intangible” se desprendería de diversas modalidades de “capital

intangible”, tales como el capital sinérgico, eslabón catalítico de una red conformada por el capital económico (o capital físico o construido), el capital cognitivo, el capital simbólico, el capital cultural, el capital institucional, el capital psicosocial, el capital social, el capital cívico y el capital humano (Boisier; 1999), categorías que estarían articuladas al proyecto colectivo transformador y a la concomitante gestión territorial.

Finalmente, recapitulando lo atrás expresado, tendríamos que señalar que más que ruptura en la política de desarrollo regional lo que se ha observado es la continuidad de los instrumentos de política regional tradicional, a través de la regionalización de la inversión pública, los macroproyectos infraestructurales y las menguadas transferencias de la Nación, con un alcance más sectorialista que territorial. Además, para el modelo neoliberal dominante, la mejor política (regional) es no tener política.

BIBLIOGRAFIA

ALBURQUERQUE, Francisco (1999): “Cambio estructural, globalización y desarrollo económico local”, Comercio Exterior, Vol. 49, No. 8, agosto, México.

BANCO DE LA REPUBLICA (2001), Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República, julio.

BIRCHENALL, Javier- Guillermo Murcia (1997): “Convergencia regional: una revisión

del caso colombiano”, Desarrollo & Sociedad, CEDE, Uniandes, No. 40, septiembre.

BOISIER, Sergio (1992): El difícil arte de hacer región, Centro de Estudios Regionales Andinos “Bartolomé de las Casas”, Cusco.

_____ (1996): Modernidad y territorio, Cuadernos del ILPES, Santiago de Chile.

- _____ (1997): El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial, Documento 97/37, ILPES, Santiago de Chile.
- _____ (1999), El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico, ILPES, Santiago de Chile.
- _____ (2001), Biorregionalismo: la última versión del cuento del traje del emperador, Territorios, No. 5, agosto 2000-enero 2001, ACIUR-Cider, Uniandes.
- CARDENAS, Mauricio et. al (1993): "Convergencia y migraciones interdepartamentales en Colombia 1958-1989", Coyuntura Económica, Fedesarrollo, Vol. 23, No. 1, abril.
- _____ (1994), "Crecimiento y convergencia en Colombia 1950-1990" en Estabilización y crecimiento. Nuevas lecturas de macroeconomía colombiana, TM Editores- Fedesarrollo, Roberto Steiner, compilador.
- CLAVIJO, Sergio (1997): "Impuestos, gasto público y 'fiscalizadores' creíbles: breve historia de las comisiones de finanzas públicas en Colombia", Desarrollo & Sociedad, CEDE, Uniandes, No. 40, septiembre.
- CUERVO, Luis Mauricio- Josefina González (1997): Industria y ciudades, TM Editores- Colciencias- Cider.
- _____ (1999): "El rompecabezas de la intervención económica territorial", Territorios, Cider-Aciur-Ideade, No. 2, febrero-julio.
- CHAMORRO, Luz Helena (1997): "Balance del proceso de conformación de regiones en Colombia", Planeación & Desarrollo, D.N.P., Vol. XXVIII, No. 4, octubre-diciembre.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION (1998): Estadísticas históricas de Colombia, Tomo I, TM Editores.
- _____ (2000): Informe de Desarrollo Humano para Colombia, TM Editores.
- DE MATTOS, Carlos (1996): Modelos de crecimiento económico endógeno y divergencia interregional, ¿nuevos caminos para la gestión regional?, Serie Azul, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, No. 11, diciembre.
- FERNANDEZ, Alfonso (1999): V Seminario de la Red Iberoamericana sobre Globalización y Territorio, Cider.
- FRESNEDA, Oscar-Pedro Moreno-Oscar Alfonso (1998), "Las ciudades. La red urbana colombiana: Visión a partir del tamaño funcional y la especialización económica", en Municipio y regiones de Colombia: Una mirada desde la sociedad civil, Fundación Social.
- HELMSING, A.H.J. (2001), Hacia una reapreciación de la territorialidad del desarrollo económico, Territorios, No. 5, agosto 2000-enero 2001, ACIUR-Cider, Uniandes.
- KRUGMAN, Paul (1997), Desarrollo, geografía y teoría económica, Antoni Bosch editor, Barcelona.
- MALDONADO, Alberto-Roberto Prieto-Oswaldo Porras (1997), "Propuesta para la formulación del plan nacional de desarrollo con las regiones", Planeación & Desarrollo, Vol. XXVIII, No. 4, octubre-diciembre.

- _____ (2000: “Resultados del proceso de descentralización territorial: Muchos indicios y poca evidencia”, *Territorios, Cider-Aciur*, No. 4, enero-junio.
- MEISEL, Adolfo (1993): “¿Polarización o convergencia? A propósito de Cárdenas, Pontón y Trujillo”, *Coyuntura Económica*, Vol. 23, No. 2, julio.
- MORA, John-Boris Salazar (1994): “Fábula y trama en el relato de convergencia”, *Boletín Socioeconómico*, Cidse, Universidad del Valle, No. 27, junio.
- POLESE, Mario (1998): *Economía urbana y regional: Introducción a la relación entre territorio y desarrollo*, Libro Universitario Regional, Costa Rica.
- REVEIZ, Edgar-Carlos Zorro(1978): *Economía regional*, Doc. 048, CEDE, Uniandes.
- RICHARDSON, Harry (1986), *Economía regional y urbana*, Alianza Universidad Textos, Madrid.
- ROCHA, Ricardo-Alejandro Vivas (1998): “Crecimiento regional en Colombia: ¿Persiste la desigualdad?”, *Revista de Economía del Rosario*, Vol. 1, No. 1, enero.
- RODRIGUEZ, Edilberto (2001): “Descentralización fiscal y endeudamiento territorial”, Boyacá. Informe de Coyuntura Económica Regional (ICER), I Trimestre de 2001, No. 5.
- ROJAS, Claudio (1995), *El desarrollo después de la crisis del Estado Benefactor, sus posibilidades en el caso de Concepción, Chile*, Cuadernos del ILPES, No. 41, Santiago de Chile.
- VELASCO, Marco (1999), “Virtudes, posibilidades y riesgos del desarrollo local”, Ensayo Forhum, No. 9, CEHAP, Universidad Nacional de Colombia, Medellín.
- URIBE-ECHEVARRÍA, Francisco (1998), *Región: punto de fuga. Encuentros y desencuentros*, Cider, Uniandes.

CUADRO No. 1

Teorías del crecimiento económico y momentos de la política regional

MOMENTO	TEORIA Y MODELO	SUPUESTOS BASICOS	TIPO DE REGULACION ESTATAL	PRINCIPALES POLITICAS PUBLICAS
KEYNESIANO 1930- Mediados 70	Keynesianos y Poskeynesianos (<i>Harrod, Domar, Kaldor, Robinson, Kalecki</i>)	El libre juego de las fuerzas del mercado genera y acentúa las desigualdades económicas regionales.	Activa: Intervención estatal, tanto directa como indirecta orientada a promover la industrialización y el crecimiento regional.	Políticas públicas imperativas (inversión pública y empresas públicas) e indicativas (incentivos, subsidios, precios y aranceles diferenciados), discriminadas sectorial y territorialmente.
NEOLIBERAL Mediados 70 – 90	Neoclásicos: crecimiento y movilidad de factores (<i>Meade, Ramsey, Solow</i>)	El libre juego de las fuerzas del mercado propicia la convergencia económica interregional (niveles de ingreso per cápita)	Pasiva: Estado neutral y subsidiario regula el libre juego de las fuerzas del mercado y asegura el orden económico monetario y fiscal.	Amplia liberalización económica y apertura externa, sin políticas sectoriales o territoriales específicas.
NEOLIBERAL Co- mienzos de los 90	Neoclásicos renovados: Modelos de Crecimiento Endógeno (MCE) (<i>Romer, Lucas, Barro, Sala-i-Martin, Rebelo</i>)	El libre juego de las fuerzas del mercado no asegura la convergencia económica interregional. La tasa de crecimiento es endógena. El crecimiento depende de la acumulación de capital (físico, humano y técnico)	Intermedia: Orientada a generar un ambiente favorable a la inversión privada, de estímulo a la acumulación endógena de capital físico, humano y técnico, la I&D para aumentar la capacidad competitiva empresarial	* Gestión de externalidades. * Provisión de bienes públicos. * Garantizar los derechos de propiedad intelectual y física. * Regular el sector financiero y las relaciones económicas internacionales. * Eliminar las distorsiones económicas. * Mantener un marco legal que garantiza el orden público.

Fuente: De Mattos, Carlos (1996).

CUADRO No. 2
Crecimiento del PIB departamental 1994 – 1998
(%)

Los cinco departamentos más grandes	Tasa de crecimiento	Los cinco departamentos más pequeños	Tasa de crecimiento
Bogotá	1.5	Quindío	0.6
Antioquia	1.7	Chocó	3.5
Valle del Cauca	2.6	Sucre	3.8
Cundinamarca	2.8	La Guajira	4.4
Santander	4.5	Caquetá	10.7
Promedio Nacional	2.8	Promedio Nacional	2.8

Fuentes: DANE, Cuentas Regionales. Cálculos del autor.

CUADRO No. 3
Crecimiento PIB departamental 1994 – 1998
(%)

Los cinco departamentos de mayor crecimiento	Tasa de crecimiento	Los cinco departamentos de menor crecimiento	Tasa de crecimiento
Caquetá	10.7	Boyacá	-0.9
Córdoba	8.0	Caldas	-0.4
Cesar	5.2	Huila	0.4
Santander	4.5	Quindío	0.6
La Guajira	4.4	Bogotá	1.5
Promedio Nacional	2.8	Promedio Nacional	2.8

Fuentes: DANE, Cuentas Regionales. Cálculos del autor.

CUADRO No. 4
Ingreso per cápita departamental,
desarrollo humano y pobreza extrema

Los cinco departamentos con mayor ingreso	Ingreso per cápita		Tasa de crecimiento PIB 1994/98	Tasa de crecimiento ingreso 1994/98	IDH ajustado		IPH	
	1994	1998			1994	1997	1990/95	1997
Bogotá	2.196.936	2.844.083	1.5	-1.0	0.715	0.690	9.1	6.9
Valle del Cauca	2.112.951	2.182.137	2.6	0.8	0.627	0.667	9.5	8.0
Meta	1.971.500	2.149.726	4.2	2.2	0.622	0.622	17.6	14.8
Santander	1.896.367	2.148.223	4.5	3.2	0.627	0.627	15.0	13.0
Antioquia	2.069.361	2.094.612	1.7	0.3	0.610	0.610	12.0	11.2
Promedio nacional	1.771.277	1.849.568	2.8	1.1	0.630	0.640	12.8	8.9

Fuentes: DANE, Cuentas Regionales/ DNP, Informe de Desarrollo Humano para Colombia 1999 (2000). Cálculos del autor.

CUADRO No. 5
Ingreso per cápita departamental,
desarrollo humano y pobreza extrema

Los cinco departamentos con menor ingreso	Ingreso per cápita		Tasa de crecimiento PIB 1994/98	Tasa de crecimiento ingreso 1994/98	IDH ajustado		IPH	
	1994	1998			1994	1997	1990/95	1997
	\$ Constantes 1994	\$ Constantes 1998						
Chocó	683.382	778.195	3.5	3.3	0.597	0.617	26.4	21.7
Nariño	791.734	808.577	2.5	0.5	0.581	0.576	16.4	14.9
Cauca	826.744	874.523	3.1	1.4	0.539	0.596	17.0	14.2
Sucre	816.843	878.214	3.8	1.8	0.600	0.617	19.5	14.0
Norte de Santander	11.123	11.919	2.7	0.3	0.620	0.611	15.6	14.3
Promedio nacional	1.024.003	1.037.921	2.8	1.1	0.630	0.640	12.8	8.9

Fuentes: DANE, Cuentas Regionales/DNP, Informe de Desarrollo Humano para Colombia 1999 (2000). Cálculos del autor.

CUADRO No. 6
Proporción del ingreso per cápita departamental
frente al ingreso per cápita promedio

Los cinco departamentos de mayor ingreso			Los cinco departamentos de menor ingreso		
	1994	1998		1994	1998
Bogotá	167.5	153.8	Chocó	38.6	42.1
Valle del Cauca	119.3	118.0	Nariño	44.7	43.7
Meta	111.3	116.2	Cauca	46.7	47.3
Santander	107.1	116.1	Sucre	46.1	47.5
Antioquia	116.8	113.2	Norte de Santander	57.8	56.1

Fuentes: DANE, Cuentas Regionales/ DNP, Informe de Desarrollo Humano para Colombia 1999 (2000). Cálculos del autor.

CUADRO No. 7
Otros indicadores sociales: población bajo Línea de pobreza
e indigencia/población en NBI pobreza y miseria

Los cinco departamentos con mayor ingreso	Línea de pobreza (%)		Línea de indigencia(%)		NBI pobreza		NBI miseria	
	1997	2000	1999	2000	1997	2000	1999	2000
Bogotá	32.4	49.6	6.1	14.9	13.0	12.4	2.5	1.3
Valle	42.9	52.3	9.4	15.8	15.7	15.7	2.5	2.6
Meta	38.6	55.5	10.1	17.5	29.5	26.2	7.2	7.5
Santander	44.2	57.7	18.5	23.1	18.4	20.8	5.4	4.1
Antioquia	50.5	59.4	14.3	20.0	23.5	18.3	7.2	5.2
Promedio nacional	50.3	59.8	18.1	23.4	25.9	22.9	8.6	6.5

FUENTE: DNP-UDS-DIDGS

CUADRO No. 8
Otros indicadores sociales: población bajo Línea de pobreza e
indigencia/ población en NBI pobreza y miseria

Los cinco departamentos con menor ingreso	Línea de pobreza (%)		Línea de indigencia(%)		NBI pobreza		NBI miseria	
	1997	2000	1999	2000	1997	2000	1999	2000
Chocó	70.5	78.0	44.8	47.4	49.1	60.6	14.3	17.6
Nariño	67.1	74.7	38.2	46.6	39.5	32.6	14.7	9.8
Cauca	64.4	79.2	30.3	39.7	32.2	28.9	10.7	11.3
Sucre	66.0	67.4	28.7	26.6	48.8	39.8	21.8	15.0
Norte de Santander	58.6	53.0	23.5	20.2	27.1	19.2	8.6	3.2
Promedio nacional	50.3	59.8	18.1	23.4	25.9	22.9	8.6	6.5

FUENTE: DNP-UDS-DIDGS

CUADRO No. 9
BOYACA: ALGUNOS INDICADORES

	1994	1998
Ingreso per cápita (\$)	1.455.150	1.363.726
Proporción % Ingreso Promedio	82.1	73.7
IDH	0.626	0.613 (1997)
IPE	18.5	17.4 (1997)
Participación % PIB total	2.8	2.4

Fuente: DANE, Cuentas Regionales. Cálculos del autor.