

# Los desequilibrios regionales en el Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”

**EDILBERTO RODRÍGUEZ ARAÚJO**

Profesor Titular de la Escuela de Economía  
de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia  
Director del Centro de Estudios Económicos (CENES) de la UPTC  
Director de la Unidad de Extensión Universitaria y Consultorías (UEXUC) de la UPTC  
Presidente del Consejo de Planeación de Tunja  
E-mail: erodriguez@tunja.uptc.edu.co

## RESUMEN:

El autor, luego de analizar los fundamentos del Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario", examina la existencia de una definida política de desarrollo territorial en el documento gubernamental, encontrando que sólo se perfilaron algunos elementos, más referidos al ordenamiento territorial y a la descentralización. La ausencia de una política territorial (regional) de desarrollo es evidente en el modelo oculto que el actual Gobierno se ha empeñado en promover. De allí, que los desequilibrios regionales existentes en Colombia, en lugar de atenuarse tiendan a persistir.

**Palabras clave:** modelo, plan, desarrollo, desequilibrios regionales, política de desarrollo territorial, política regional de desarrollo.

## ABSTRACT:

The author, after analyzing the fundamentals of the National Development Plan "Toward a Communitary State" examines the existence of a defined territorial development policy in the governmental document finding on it that only some element are cleanout, more refered to the territorial arrangement and to the decentralization.

The absense of a territorial development policy (regional) is evident in the hiddent model that the present goverment wants to promote. So, the regional embalances exist in Colombia, instead of persisting they are firm.

**Key Words:** model, plan, development, regional embalances, territorial development policy, regional development policy.

## 1. Los supuestos y postulados del Plan

### 1.1 La crítica al modelo de desarrollo vigente

El Departamento Nacional de Planeación en el documento preliminar del Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, señaló la conveniencia de cambiar el “modelo”<sup>1</sup>, sin rótulo, adoptado en la década del 90, sin precisar explícitamente cuál es ese modelo. Frente a ello, encontramos una respuesta anticipada, por parte del anterior Director del DNP, Juan Carlos Echeverry, quien afirmaba: “en Colombia hay una corriente de pensamiento que atribuye a los problemas de finales de los noventa a un pretendido *modelo de desarrollo*” (2002:86). Quizá exista una especie de

propensión vergonzante, ya que los formuladores de la actual política económica o sus inspiradores, son artífices o herederos del “modelo” que ha venido campeando, desde el Gobierno de Gaviria defensor, a ultranza, de la múltiple apertura que abatió la economía colombiana, como se desprende de las cifras que en este ensayo se incluyen.

La controversia sobre los modelos de desarrollo no es novedosa. Usualmente cada gobierno o sus contradictores, al inicio de la administración se trenzan en una polémica acerca del cuál es el modelo que debe adoptarse para encauzar la economía por un sendero de crecimiento sostenido, lanzándose calificativos con una connotación peyorativa de “neoliberales”, “aperturistas”, “estatistas”, “marmertos”, etc. Pero, esa discusión ha

caído recurrentemente en un estéril reduccionismo, identificándose patrones dicotómicos ("lógica binaria", según Clemente Forero), que no admiten "zonas grises", reinventiones eclécticas, en que se entretujan no sólo diversas dimensiones (económica, social, ambiental, cultural, política, etc.) sino que también se disciernen los roles de las instituciones más relevantes de la sociedad contemporánea: el Estado y el mercado, enmarcadas en una concepción y los alcances de sus actuaciones de largo plazo.

Jorge Iván González considera que no existen modelos, sino una "amalgama de políticas" en que los resultados contradicen la agenda gubernamental, señalando que "las inconsistencias, que son inevitables, muestran que los hechos económicos y políticos no pueden circunscribirse al marco estrecho de un *modelo*", agregando: "Es inútil pretender capturar la realidad y la complejidad de las políticas económicas en un *modelo*" (2002:70). La trampa formalista seduce a los partidarios de formular generalizaciones arbitrarias, basándose en la causalidad determinística, con la cual se pretende manipular la realidad, manipulando las maleables estadísticas como en el famoso "Lecho de Procusto", al que aludía Carlos Matus. Para González "la preocupación por encontrar el modelo puede obedecer a una lógica totalitaria, puesto que el modelo es la expresión de una racionalidad propia de las ciencias naturales y no de las

ciencias sociales". De allí, que sea necesario entender y comprender la realidad sin pretensiones dogmáticas, es decir, "si la comprensión es la reconstrucción no determinista del relato, queda espacio para la responsabilidad individual y social" (2002: 72).

De otro lado, desde otra orilla ideológica, pero coincidiendo con González, Echeverry anota: "consideramos que el concepto de modelo de desarrollo es inapropiado como herramienta de análisis. Primero, porque significa algo diferente para cada analista. Segundo, porque no describe un conjunto coherente de fenómenos que permitan adelantar una discusión informada sobre los problemas relevantes de la economía" (2002:40). La aversión al uso del concepto de "modelo de desarrollo", por parte del ex Director del DNP, es explicable no tanto por la incapacidad de "modelizar" el comportamiento de la economía, sino por la mixtura inencasillable de políticas económicas, cuyo tronco común es el decálogo del Consenso de Washington (Williamson, 1998). Además, porque en cada cuatrienio se perfilan medidas de política macroeconómica de corte anticíclica. Subrayando su discrepancia con quienes son partidarios de deslindar las fronteras de los "modelos", Echeverry insiste que "en Colombia hay una arraigada forma de pensar según la cual los problemas económicos de un país deben entenderse con base en un *modelo de*

*desarrollo*. No es claro cómo este término sirve para dilucidar los determinantes del ciclo, la tendencia y la distribución del ingreso» (2002:43,44), añadiendo: “pretender que se pueda partir de un enfoque sintético que resume en un presunto *modelo de desarrollo* una multiplicidad de factores económicos e institucionales es equivocado” no compartiendo que la economía colombiana “tiene un *modelo* claramente definido que hay que profundizar o cambiar. La intención, por lo tanto, es reorientar la discusión actual hacia el ámbito intelectual en el que puede y debe ser desarrollado, alejándola del concepto equívoco de *modelo de desarrollo*” (2002:44).

Pero, paradójicamente, Mauricio Cárdenas, el primer Director del DNP del Gobierno de Pastrana y antecesor de Echeverry, ambigualmente sostiene que “quizás por la misma mezcla de elementos, o la manera como se abordaron, no es fácil clasificar el modelo económico de la administración Pastrana dentro de los patrones convencionales” resaltando “que el plan tuvo tanto de ortodoxo en el manejo de la política macroeconómica como de heterodoxo en el manejo de las políticas sectoriales” (2002:11).

De lo atrás expresado, es dable afirmar que, no obstante la negativa de admitir la existencia de modelos<sup>2</sup> éstos, así sea con contornos difusos existen, respondiendo al afán simplifi-

cador de la realidad, rayano en el reduccionismo unidimensional propio de las ciencias sociales. Clemente Forero, sin descartar la existencia de los modelos de desarrollo<sup>3</sup> atados a modelos de acumulación de capital, trabajo y conocimiento, la distribución y asignación de recursos productivos, con un anclaje social, advierte que «armar un modelo económico no es algo que se pueda hacer arbitrariamente: unas escogencias determinan otras» (2002:33).

## **1.2 Los supuestos subyacentes y los postulados propuestos**

Retomando el hilo conductor de la renuncia, por parte del Gobierno de Uribe, del “modelo vigente” –del cual sólo se enuncian sus manifestaciones: aumento del gasto público, inseguridad, choques externos y desigualdad–, el DNP equipara el supuesto modelo con una variante de Estado, el “Estado comunitario”, acuñado en el *Manifiesto Democrático*, programa de gobierno esbozado durante la campaña presidencial y cuyas vertientes son el Estado participativo<sup>4</sup>, gerencial y descentralizado.

El documento divulgado el 15 de noviembre, “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002 -2006”, “Hacia un Estado Comunitario” –documento que fue incorporado a la Ley 812 de 2003–, fija cuatro objetivos fundamentales: 1. Brindar seguridad democrática, 2. Impulsar el crecimiento eco-

nómico sostenible y la generación de empleo;3. Construir equidad social, y, 4. Incrementar la transparencia y eficiencia del Estado. A partir de estos cuatros objetivos se deriva, contrario a lo que sugiere el enfoque metodológico de la planeación normativa convencional (en que el diagnóstico precede a los objetivos), el diagnóstico que se agrega secuencialmente las estrategias, las políticas, los programas; para rematar con el plan de inversiones estimado en \$112,6 billones para el cuatrienio 2003-2006.

Dentro de estos cuatro pivotes del "modelo" oculto, la reactivación económica está supeditada a las llamadas "reformas estructurales", reformas, con la impronta del "Consenso de Washington"<sup>5</sup>, que desde los inicios de la década del noventa con el descalabro aperturista (Echavarría, 2001) se han venido ensayando (reestructuración del Estado, reformas laboral, pensional, tributaria, etc.), y, lo que es más, a la construcción de la "seguridad democrática"<sup>6</sup> (noción asociada a la seguridad y defensa, distante de la seguridad ciudadana), requisito que se erige en condición indispensable para restablecer un entorno favorable a la inversión empresarial; de allí que el PND sentencia: "Por ello, el Gobierno Nacional ha querido que la recuperación de la seguridad se convierta en un objetivo primordial de su gestión" (PND, 2002:16), haciendo la salvedad, sin mucha convicción, "que la seguridad democrática trasciende el

concepto de seguridad nacional, ligado exclusivamente a la capacidad del Estado para penalizar y disuadir a quienes se contraponen a la normatividad vigente" (ibid). Con ello se soslaya el hecho de que el alto grado de conflictividad obedece, en gran parte, a factores perturbadores de índole económico, político y social, que han provocado la múltiple crisis que abrumba a la sociedad colombiana. El diagnóstico hecho por el Gobierno conduce a una salida simplista: el conflicto interno es fundamentalmente bélico, por lo que su solución se remite a mayor pie de fuerza y pertrechos militares –no en vano se han destinado a atender este robustecimiento militar los dos billones de pesos recaudados con el impuesto al patrimonio– que puedan sofocar el origen y los agentes reproductores del conflicto armado, aunque se erosione el capital social al suplantarse la solidaridad ciudadana por la delación remunerada. Conjurado este foco de perturbaciones es posible alcanzar la equidad social, de géneros, sectorial y territorial, sólo si el Estado se transforma, propósito alcanzable si se apoya en la seguridad democrática, convirtiéndose ésta última en el *leitmotiv* de la recuperación de la maltrecha economía y resquebrajada sociedad colombianas.

Dentro del diagnóstico que trae el documento –que no se apoya en ningún arsenal estadístico, sino que trae a colación cifras aisladas con un inocultable

acento casuístico— se insiste que el punto de quiebre de la economía colombiana fue 1995, siendo 1999 el año de la implosión de los factores acumulados que provocaron la recesión más prolongada de la historia económica colombiana. El origen de este estancamiento económico lo sitúa el DNP —sin siquiera hacer la menor mención del entorno internacional y las perversas repercusiones de la terapia fondomonetarista— en el deterioro del orden público, de las finanzas públicas y del frente externo, desgranando, como ya se dijo, una secuencia que denota la arbitraria causalidad restablecimiento de la seguridad (física y jurídica) —ajuste fiscal— reactivación económica—equidad distributiva, soslayando que el primer eslabón debe ser la superación de la actual coyuntura recesiva, que propicie condiciones favorables para que los factores objetivos que han desatado la espiral de violencia desaparezcan o sean neutralizados.

Ahora bien, el Gobierno postula como sectores jalonadores de la reactivación económica que permita alcanzar una meta de crecimiento del PIB que bordee el 3%, acompañada de una tasa de desempleo del 10% —cayendo en una ceguera o miopía voluntarista que ignora el comportamiento reciente de la economía colombiana—, a la construcción de vivienda, la minería e hidrocarburos, los servicios públicos, transporte y telecomunicaciones, sectores que han entrado en declive en los últimos años, con escasa incor-

poración de valor agregado —a pesar de los indudables eslabonamientos intersectoriales— y de la calidad y calificación del empleo generado, cambiando de énfasis de los sectores de bienes transables —los cuales han demostrado, a través de las cadenas productivas, generar mayores efectos multiplicadores— a la de bienes no transables internacionalmente<sup>7</sup>. Esto, sin hacer el escrutinio de las desventajas que se ciernen sobre la economía colombiana con la implantación ya sea de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos en el año 2004 o el Área de Libre Comercio de las Américas, verdadero espejismo que revelará las profundas asimetrías existentes en la economía mundial, asimetrías que no pueden remontarse con el discurso neoproteccionista de desmonte de las barreras proteccionistas en aras de la libre movilidad de bienes, factores productivos y agentes económicos.

El tercer elemento de la triada gubernamental, la equidad, es concebida así: “La construcción de una sociedad más equitativa debe ser uno de los fundamentos de la política de desarrollo”, puntualizándose que “el desarrollo, en otras palabras, debe conducir no sólo a un crecimiento económico más acelerado, sino también a una distribución más equitativa de sus frutos” (PND, 2002: 121). Aquí el DNP cae en una confusión teórica, al omitir que el desarrollo se deriva o va en paralelo al crecimiento<sup>8</sup>. Como existe una

correspondencia estrecha entre crecimiento-empleo -distribución del ingreso-nivel de vida, el PND afirma que "como resultado de la reciente desaceleración del crecimiento, y en particular del escalamiento del desempleo, Colombia ha experimentado un agudo deterioro de los indicadores sociales" (ibid), proponiéndose programas asistencialistas, que focalicen el gasto social y que mitiguen la pobreza y la miseria. No obstante, los autores del PND afirman que "el crecimiento económico sostenido es el mejor camino para generar empleo y mejorar las condiciones de vida de la población", y añaden contradictoriamente que "la política de empleo no puede subordinarse a la de crecimiento. Se requiere, en otras palabras, programas directos para resolver el problema" (PND,2002: 15). Los denominados programas directos generarán, según los estimativos del DNP, alrededor de 310.145 empleos, cifra irrisoria frente al déficit ocupacional, que se verá acentuado, ya que las disposiciones contenidas en la reforma laboral apuntan a "flexibilizar" y, por consiguiente, precarizar aún más el mercado laboral.

#### **1.2.4 El Desarrollo territorial en el Plan de Desarrollo**

Uno de los temas ausentes o abordados de una manera tangencial en la Ley 812 de 2003, es el tratamiento a la problemática regional, distinto a la temática concerniente a los aciertos y re-

veses del proceso descentralizador en el país, proceso que enfrenta, si prospera el recorte de las transferencias propuesto por el Gobierno dentro del Referendo, un reversazo, cuyas primeras manifestaciones están contenidas en la Ley 715 de 2001. Para la Contraloría General de la República (CGR) "con la promulgación del Acto Legislativo 01 y la Ley 715 se progresó en la eliminación de la automaticidad en la distribución de las transferencias pero, a la par, se limitaron los recursos provenientes de las transferencias nacionales, sin que se hubiera dado una redefinición clara de competencia entre los diferentes niveles de gobierno. Así, el país ha avanzado más en la precisión del reparto de recursos que en el reparto de competencias. La tarea sigue pendiente y hay que esperar que el Gobierno la aborde en su integridad (CGR, 2003: 122). Pese a que el PND reconoce los notorios desequilibrios regionales existentes en el país (Rodríguez, 2001), desequilibrios que, en lugar de atenuarse tienden a reproducirse, perpetuando la divergencia en el crecimiento interregional (o interdepartamental, en un sentido más estricto), no propone sino una etérea formulación "de una política de desarrollo territorial, con el objeto de crear capacidades internas en los territorios" (Ley 812, 2003). En efecto, el Gobierno señala que "sin duda, el desarrollo desequilibrado, en el cual unos sectores, regiones o grupos socioeconómicos se benefician del crecimiento no es sosteni-

ble y puede conducir a la inestabilidad social, siendo un extraño hallazgo de cómo la estructura distributiva de la economía tiene sesgos sectoriales, regionales y sociales”.

La brecha interregional se ha venido ensanchando, tal como se puede apreciar en el Cuadro No. 1, donde se observa cómo el 62,3% del PIB total se concentra en los cinco departamentos más grande del país: Bogotá, Antioquia, Cundinamarca, Valle y Santander; mientras que en el otro extremo, en los cinco departamentos más pequeños, sólo se genera el 4,38% de la producción de bienes y servicios. De otra parte, si se mira de cerca la distribución del PIB en el año 2000, se encontrará, por ejemplo, que mientras el ingreso de la población bogotana es casi una y media vez el ingreso promedio del país, Chocó sólo percibe menos de la mitad (véase Cuadro No. 3). Pero, como el mayor crecimiento económico no va acompañado de un comportamiento del mercado laboral concomitante, las tasas de desempleo en los grandes departamentos rebasaron, en el año 2002, el nivel registrado para todo el país, nivel que se situó en 15,5% (véase Cuadro No. 4); en contraste en los departamentos de menor tamaño la desocupación fue inferior.

De igual forma, se observa que, los departamentos “líderes” son los que evidencian un Índice de Desarrollo Humano (IDH) elevado, en tanto que

los “rezagados”, muestran un IDH por debajo del promedio nacional. Otro tanto ocurre, con indicadores como el Índice de Calidad de Vida (ICV) y el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI); en este último se constata una relación inversa entre tamaño del departamento y carencias de los hogares colombianos.

Todo lo anterior configura un desigual panorama interdepartamental que reafirma el hecho de que mientras no exista una política regional de desarrollo, que sustituya la tradicional política regional de desarrollo trazada desde el Gobierno Central, y no desde y para las regiones, apreciación que se corrobora con lo enunciado en el PND: “El Gobierno Nacional formulará un plan prospectivo nacional de desarrollo territorial, el cual deberá partir la formulación consensuada y participativa de una visión nacional del desarrollo”<sup>9</sup>. Para disipar cualquier falsa identidad, cabe subrayar que el proceso de descentralización político, administrativo y fiscal, no es sino un eslabón de dicha política, que se apalanca en factores y actores que, mediante un proyecto político regional, pueden y deben catalizar las potencialidades sinérgicas, para así adquirir o fortalecer su capacidad de negociación y promoción regional, convirtiéndose de objetos a sujetos de verdaderas transformaciones regionales, sin que ello signifique, como lo argumentan los partidarios de un peregrino neocentralismo, hacer

colapsar la unidad nacional que ha estado atenazada por factores disolventes que han deteriorado el capital social y cívico, minando el proyecto de Nación en un país escindido.

## **A manera de colofón**

El Plan de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario", en lo referente al desarrollo territorial (o en una acepción más estrecha, regional) incurre en el mismo olvido de los planes anteriores, por su sesgo sectorialista, soslayando el espacio territorial donde se producen y reproducen las actividades económicas y se tejen las relaciones sociales que las moldean.

El persistente deterioro en los principales indicadores macroeconómicos ha estado acompañado del empeoramiento de la situación social y laboral. Así mismo, el bajo crecimiento económico a escala departamental, se ha traducido en un aumento de la inequidad social y

de mayores desequilibrios en el mercado laboral, alejando cualquier posibilidad cercana de aproximación de los niveles de crecimiento económico y desarrollo social. Lo anterior plantea la urgencia de que el Gobierno Nacional acompañe a los gobiernos subnacionales en la formulación de una auténtica política regional de desarrollo, que redefina unas relaciones menos conflictivas entre la Nación y los departamentos y municipios, con la cual se pueden corregir las asimetrías en recursos y capacidad decisoria que hasta el momento se mantienen, por el anacrónico tutelaje que mantiene el Gobierno Central sobre las entidades territoriales.

La distribución de la inversión cuatrienal incluida en el plan de desarrollo antes que atenuar las disparidades interdepartamentales, las acentuará, pues de los tres criterios considerados, prevalecieron los de población y eficiencia fiscal, antes que el Índice de Desarrollo Humano (IDH).<sup>10</sup>

**Anexos**

**COMPORTAMIENTO DE LAS PRINCIPALES VARIABLES ECONÓMICAS, LABORALES Y SOCIALES (VARIACIONES Y PARTICIPACIONES %)**

VARIABLE	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 PR	2001 PR	2002 PY
PIB	4,3	2,0	4,1	5,4	5,8	5,2	2,1	3,4	0,6	-4,2	2,7	1,6	1,5
IPC	32,4	26,8	25,1	22,6	22,6	19,5	21,6	17,7	16,7	9,2	8,8	7,7	6,0
Déficit fiscal/PIB										5,4	3,4	3,3	2,6
Exportaciones													
totales	17,7	5,9	-3,0	3,1	19,2	21,5	3,6	8,3	-5,8	6,3	13,3	-6,7	-1,4
Exportaciones no													
tradicionales	24,0	33,0	0,6	11,8	12,2	17,2	-6,4	11,4	2,4	-1,9	16,7	10,0	
Importaciones	11,3	-13,3	33,9	48,7	22,0	16,6	-1,0	12,6	-4,7	-27,2	7,6	11,0	-3,9
Desempleo	10,6	9,4	9,8	7,8	8,0	9,5	11,3	12,0	15,6	18,0	19,7	16,7	
PIB per cápita									-1,3	-6,0	1,0	-0,4	-0,6
Saldo deuda externa													
pública/PIB	38,4	35,7	29,3	25,5	18,0	16,8	16,9	15,4	18,7	23,3	24,3	27,9	
Servicio deuda/PIB	8,0	7,2	6,9	5,7	5,6	5,1	5,5	6,5	6,6	7,3	9,5	10,6	
Industria										-8,6	9,7	-0,8	-0,3
Construcción										-27,0	-2,8	3,2	9,8
Tamaño Estado													
Coefficiente Gini							0,544	0,555	0,563	0,556	0,566		
Distribución ingreso													
Quintil 1								2,8		2,5	2,4		
Quintil 5								60,3		61,6	62,7		

**Fuente:** DANE - Banco de la República - DNP. .La información sobre tasa de desempleo corresponde a las siete áreas metropolitanas.

**LA BRECHA INTERDEPARTAMENTAL:  
CRECIMIENTO ECONÓMICO,  
GENERACIÓN DE EMPLEO Y EQUIDAD SOCIAL**

1. COMPOSICIÓN POR TAMAÑO SEGÚN PIB (MILLONES DE PESOS DE 1994)

LOS CINCO MÁS GRANDES	1994 %		2000 %		LOS CINCO MÁS PEQUEÑOS	1994 %		2000 %	
BOGOTÁ	16.374.307	24,25	16.097.701	22,7	CHOCÓ	274.044	0,41	296.557	0,42
ANTIOQUIA	10.201.385	15,11	11.281.717	15,9	CAQUETÁ	447.142	0,66	529.438	0,74
VALLE	7.916.576	11,72	8.670.958	12,2	SUCRE	577.377	0,85	628.005	0,89
SANTANDER	3.438.787	5,09	4.379.173	6,2	QUINDÍO	771.806	1,14	738.894	1,04
CUNDINAMARCA	3.310.778	4,90	3.782.565	5,3	LA GUAJIRA	774.372	1,15	914.021	1,29
PARTICIPACIÓN %		61,1		62,3	PARTICIPACIÓN %		4,21		4,38

Fuente: DANE - Cuentas Regionales.

2. COMPORTAMIENTO 1994-2000. TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB (%)

LOS CINCO MÁS GRANDES	%	LOS CINCO MÁS PEQUEÑOS	%
BOGOTÁ	-3,0	QUINDÍO	-0,7
ANTIOQUIA	1,7	CHOCÓ	1,3
VALLE	1,5	CAQUETÁ	2,8
SANTANDER	4,1	SUCRE	1,4
CUNDINAMARCA	2,2	LA GUAJIRA	2,8
PROMEDIO ANUAL	1,4	PROMEDIO ANUAL	1,4

Fuente: DANE - Cuentas Regionales.

3. COMPOSICIÓN POR PIB PER CÁPITA REAL (\$1994) Y PROPORCIÓN DEL PIB PROMEDIO TOTAL, ANTIGUOS DEPARTAMENTOS(%)

MAYOR PIB PER CÁPITA	1994		2000		MENOR PIB PER CÁPITA		1994		2000	
		%		%		%		%		%
BOGOTÁ	2.967.747	173,3	2.500.480	149,3	CHOCÓ	682.165	39,8	728.185	43,5	
SANTANDER	1.896.730	110,8	2.229.311	133,1	NARIÑO	806.318	47,1	775.548	46,3	
ANTIOQUIA	2.068.972	120,8	2.097.810	125,3	SUCRE	816.449	47,7	790.310	47,1	
VALLE	2.109.813	123,2	2.076.620	124,0	MAGDALENA	972.781	56,8	925.678	55,2	
META	1.970.964	115,1	1.902.641	113,6	CAUCA	826.948	48,3	951.144	56,8	
INGRESO PROMEDIO	1.712.436	100,0	1.674.480	100,0	INGRESO PROMEDIO	1.712.436	100,0	1.674.480	100,0	

Fuente: DANE - Cuentas Regionales. Se incluyen sólo los 23 antiguos departamentos y Bogotá D.C.

#### 4. COMPOSICIÓN SEGÚN TASA DE DESEMPLEO (%)

<b>MENOR DESEMPLEO</b>	<b>1997</b>	<b>2002</b>	<b>MAYOR DESEMPLEO</b>	<b>1997</b>	<b>2002</b>
CAQUETÁ	4,1	8,1	VALLE	16,6	15,3
SUCRE	<b>4,3</b>	<b>8,5</b>	<b>ATLÁNTICO</b>	<b>10,2</b>	<b>15,1</b>
CHOCÓ	5,6	7,4	BOGOTÁ	9,9	18,2
BOYACÁ	6,4	15,4	RISARALDA	9,2	16,5
LA GUAJIRA	8,8	8,3	CUNDINAMARCA	6,6	18,9
TASA PROMEDIO	9,9	15,5	TASA PROMEDIO	9,9	15,5

Fuente: DANE, ENH.

#### 5. COMPOSICIÓN POR INDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH)

<b>CON MAYOR IDH</b>	<b>1997</b>	<b>2000</b>	<b>CON MENOR IDH</b>	<b>1997</b>	<b>2000</b>
BOGOTÁ	0,826	0,799	CHOCÓ	0,665	0,656
VALLE	0,790	0,769	CAUCA	0,705	0,680
LA GUAJIRA	0,767	0,760	NARIÑO	0,695	0,682
ATLÁNTICO	0,771	0,760	SUCRE	0,715	0,712
SANTANDER	0,764	0,756	CAQUETÁ	0,694	0,706
PROMEDIO NACIONAL	0,770	0,760	PROMEDIO NACIONAL	0,770	0,717

Fuente: DANE-DNP

#### 6. COMPOSICIÓN POR INDICE DE CALIDAD DE VIDA (ICV) -%

<b>CON MAYOR ICV</b>	<b>1997</b>	<b>2000</b>	<b>CON MENOR ICV</b>	<b>1997</b>	<b>2000</b>
BOGOTÁ	86,5	86,9	CHOCÓ	58,8	53,6
VALLE	80,4	81,4	CÓRDOBA	56,9	62,9
ATLÁNTICO	80,5	79,9	NARIÑO	61,0	64,0
RISARALDA	79,4	78,7	CAUCA	63,0	64,9
QUINDÍO	76,3	78,1	BOYACÁ	61,6	65,6
PROMEDIO NACIONAL	73,3	75,7	PROMEDIO NACIONAL	73,3	75,7

Fuente: DANE-DNP.

### 7. COMPOSICIÓN POR INDICE DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (NBI) - %

CON MENOR NBI	1997	2000	CON MAYOR NBI	1997	2000
BOGOTÁ	13,0	12,4	CHOCÓ	49,1	60,1
CALDAS	21,6	15,4	CÓRDOBA	53,5	44,1
VALLE	15,7	15,7	SUCRE	48,8	39,8
RISARALDA	14,9	16,7	CESAR	35,5	36,3
QUINDÍO	20,0	18,1	BOLIVAR	43,1	35,2
PROMEDIO NACIONAL	25,9	22,9	PROMEDIO NACIONAL	25,9	22,9

Fuente: DANE-DNP.

### 8. COMPOSICIÓN POR INDICE DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS - MISERIA (%)

CON MENOR NBI MISERIA	1997	2000	CON MAYOR NBI MISERIA	1997	2000
BOGOTÁ	2,5	1,3	CÓRDOBA	25,6	18,1
VALLE	2,5	2,6	CHOCÓ	14,3	17,6
N.SANTANDER	8,6	3,2	MAGDALENA	21,8	15,0
QUINDÍO	4,7	3,4	SUCRE	17,7	16,3
RISARALDA	2,0	4,0	CESAR	17,2	13,2
PROMEDIO NACIONAL	8,6	6,5	PROMEDIO NACIONAL	8,6	6,5

Fuente: DANE-DNP.

### 9.COMPOSICIÓN POR LÍNEA DE POBREZA (LP) - %

CON MENOR LP	1997	2000	CON MAYOR LP	1997	2000
BOGOTÁ	32,4	49,6	CHOCÓ	70,5	78,0
QUINDÍO	47,1	50,6	CAUCA	64,4	79,2
VALLE	42,9	52,3	NARIÑO	67,1	74,7
N. SANTANDER	58,6	53,0	CÓRDOBA	70,8	69,4
META	38,6	55,0	CAQUETÁ	57,5	69,2
PROMEDIO NACIONAL	50,3	59,8	PROMEDIO NACIONAL	50,3	59,8

Fuente: DANE-DNP.

## 10. COMPOSICIÓN POR LÍNEA DE INDIGENCIA (LI) - %

CON MENOR LI	1997	2000	CON MAYOR LI	1997	2000
QUINDÍO	13,1	11,5	CHOCÓ	44,8	47,4
BOGOTÁ	6,1	14,9	NARIÑO	38,2	40,6
VALLE	9,4	15,8	CAUCA	30,3	39,7
CESAR	18,4	16,4	CÓRDOBA	41,1	36,7
META	10,1	17,5	BOLIVAR	23,7	31,9
PROMEDIO NACIONAL	18,1	23,4	PROMEDIO NACIONAL	18,1	23,4

Fuente: DANE-DNP.

### Inversiones regionales por sectorizar Distribución con criterios de equidad Millones de pesos de 2002

Departamento	Valor	Departamento	Valor
Amazonas	18.876	Guaviare	27.378
Antioquia	59.888	Huila	26.256
Arauca	23.221	Magdalena	29.911
Atlántico	36.414	Meta	25.897
Bogotá	70.457	Nariño	33.627
Bolívar	35.413	Norte de Santander	30.851
Boyacá	30.400	Putumayo	23.561
Caldas	27.812	Quindío	22.760
Caquetá	25.225	Risaralda	25.917
Casanare	21.748	San Andrés y Providencia	16.391
Cauca	30.757	Santander	31.953
Cesar	27.594	Sucre	29.221
Chocó	25.495	Tolima	28.943
Córdoba	32.725	Valle del Cauca	48.094
Cundinamarca	36.889	Vaupés	21.400
Guainía	23.720	Vichada	25.068
La Guajira	26.139	Total Colombia	1'000.000

Fuente: Artículo 6, Ley 812 de 2003.

## Notas

- <sup>1</sup> Véase el documento preliminar presentado por el Director del DNP, Santiago Montenegro, titulado "Restaurando el crecimiento", en el Foro realizado por el diario Portafolio el 17 de octubre de 2002.
- <sup>2</sup> Carlos Esteban Posada prefiere utilizar el término de "modo", para diferenciarlo de "modelo", argumentando que el primero tiene un sesgo econométrico. Para Posada, como para Kalmanovitz, la expresión "neoliberal" no es una categoría económica y, por lo tanto, debe ser desterrada del léxico económico. Asimismo, Julio Silva Colmenares, desde la otra orilla ideológica, también prefiere utilizar el concepto de "modo" a la vieja usanza marxista de "modos de producción". Mientras tanto, Eduardo Sarmiento ha insistido en el surgimiento de un modelo alternativo al neoliberalismo globalizador, llamándolo el "modelo propio".
- <sup>3</sup> Aquí dejamos de lado la controversia, muy sustancial, acerca de la articulación entre crecimiento (económico) y desarrollo (social). Para conocer el "estado del arte", véase Sen, Amartya (1998), Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI, El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI, BID, Washington.
- <sup>4</sup> No se puede pasar por alto que el frustrado plan de desarrollo del Gobierno de Pastrana "Cambio para construir la paz", enarbó el lema de un "Estado participativo".
- <sup>5</sup> Luis Bernardo Flórez, al respecto, anota: "En relación con el Consenso de Washington y sus efectos, el debate internacional ha sido más amplio de lo que sus promotores han querido presentarnos. En el caso colombiano, la controversia ha girado en torno al *modelo neoliberal de desarrollo* y a su evaluación desde dos puntos opuestos de vista: por un lado, quienes argumentan que los problemas surgen de la aplicación parcial y distorsionada de los diez mandamientos del Consenso; por el otro, quienes subrayan que la crisis y los desequilibrios se originan en la adopción de las políticas del Consenso. Sin embargo, uno u otro extremo como sustento para la explicación de los hechos parece simplista". Un párrafo, más adelante el ex codirector del Banco de la República señala: "Es cierto que en su versión original los 10 mandamientos del Consenso se presentaron como la precondition final para el éxito de los países que los acataran, a lo cual se sumó la presión de los organismos multilaterales y las promesas de recursos externos para garantizar su ejecución. Pero, con el paso del tiempo se comprobó que eran insuficientes cuando no inapropiados". (Flórez, 2001: 36-37). Véase Flórez, Luis Bernardo (2001): "Colombia tras diez años de reformas políticas y económicas", Cuadernos de Economía, No. 34, Vol. XX, Primer Semestre, Universidad Nacional.
- <sup>6</sup> Luis Jorge Garay, subraya que "el país debe transitar al desarrollo de un concepto de seguridad democrática en el carácter estricto de *bien público fundamental*, que trascienda la conceptualización de seguridad entendida exclusivamente como defensa y seguridad", aclarando, a renglón seguido: "La seguridad democrática no se basa esencialmente en la capacidad de aplicación de la capacidad de coacción, de la intimidación o de penalización por parte del Estado sobre el resto de la sociedad; sino que se fundamenta cada vez más en el perfeccionamiento de una cultura de convivencia ciudadana en términos de tolerancia, solidaridad respeto a las diferencias y en un ambiente crecientemente igualitario en el que prevalezcan criterios, postulados y principios básicos de justicia distributiva". (2002: 31). Véase, Garay Luis Jorge (2002): Repensar a Colombia. Síntesis Programática-Talleres del Milenio, Alfaomega - Cambio.
- <sup>7</sup> Según el DNP, el Sector de Minería y canteras cayó en 2000 en -10,0%, en 2001 en -4,0% y en 2002 se contrajo en -0,6%. De otro lado, Electricidad, gas y agua han venido creciendo a un modesto ritmo: 0,7% en 2000; 1,9% en 2001 y 1,4% en 2002. De igual forma, la actividad constructora viene de un bajonazo en 2000 (-2,8%), estimándose un crecimiento de 3,2% en 2001 y 4,8% en 2002. Con respecto a las exportaciones totales, éstas descendieron en -3,3% en 2002, luego de haber caído en 2001 en -6,2%. En contraste con las exportaciones no tradicionales que se redujeron en 2002 en -7,8% las tradicionales se elevaron en 2,9%, luego de haber disminuido en -21,5% en el año 2001. Las supuestas ventajas que obtendrá

Colombia con el ATPADEA están sujetas a la política norteamericana de represión al narcotráfico, Véase Documento Conpes No. 3195, julio 31 de 2002.

<sup>8</sup> Véase Boisier, Sergio (2002): ¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?, Documento No. 6, Centro de Análisis y Acción Territorial (CATS), Chile.

<sup>9</sup> No se pueden desconocer los esfuerzos que a escala teórica y propositiva viene adelantando la Dirección de Desarrollo Territorial (DDT) del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en torno a los análisis prospectivos. En los últimos tiempos se han divulgado documentos como; DDT (2003): Análisis de ejercicios prospectivos y estrategias para la construc-

ción de futuro en Colombia. Documentos para el desarrollo territorial No. 58; José Oswaldo Espinosa (2003), Prospectiva territorial; y, DDT (2003): Pensamiento de futuro y previsión regional en la construcción de una visión de desarrollo nacional con enfoque territorial.

<sup>10</sup> Alrededor del billón de pesos incluido en el PND como "inversiones regionales por sectorizar", se desató una controversia no sólo por la manera como estos recursos se han asignado (a través de audiencias públicas con exclusión de la sociedad civil regional) sino también porque se consideran como la retribución del Gobierno Nacional a los parlamentarios que agilizaron la aprobación del plan. Para muchos analistas son "auxilios parlamentarios" disfrazados.

## Bibliografía

Contraloría General de la República (2003), Evaluación del Proyecto de Ley por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario".

Echeverry, Juan Carlos et al. (2002), "Reflexiones sobre crecimiento y bienestar en Colombia", en Economía con responsabilidad. Alfaomega - Cambio.

Echavarría, Juan José (2001), "Colombia en la década de los noventa: neoliberalismo y reformas estructurales en el trópico", Cuadernos de Economía, Volumen XX, No. 34, Primer semestre, Universidad Nacional.

Flórez, Luis Bernardo (2001), "Colombia tras diez años de reformas políticas y económicas", Cuadernos de Economía, Volumen XX, No. 34, Primer semestre, Universidad Nacional.

Forero, Clemente (2002), "Un enfoque analítico de los modelos de desarrollo", Apuntes del Cenes, No. 33, Primer semestre. UPTC.

González, Jorge Iván(2001), "La apertura económica: dogma en crisis", Apuntes del Cenes, Nos. 31-32, Primer y Segundo semestre, UPTC.

Departamento Nacional de Planeación (2002), Bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND) "Hacia un estado Comunitario", Bogotá, D. C.

Rodríguez, Edilberto (2001) "¿ Política de desarrollo regional o política regional de desarrollo?", Apuntes del Cenes, Primer y Segundo semestre, UPTC.

Sen, Amartya (1998), "Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI". En: "El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI", BID, Washington.

Williamson, John (1998), "Revisión del Consenso de Washington", en El desarrollo económico en los umbrales del siglo XXI, BID, Washington.