

## **DESEQUILIBRIOS REGIONALES: UNA APROXIMACION INSTITUCIONALISTA**

Por: JAIRO PARADA CORRALES\*

### **Introducción**

La realización de este tipo de ejercicio académico de discusión y análisis del documento 2019 resulta de suma importancia para el desarrollo de la región Caribe y como tal nos corresponde a los miembros de esta comunidad conocer y comentar sobre el mismo. En este sentido, es deber de la academia regional presentar sus consideraciones de manera directa y fundamentada, así estas sean de carácter crítico en alguno de los casos. En la presente ponencia realizo los comentarios que presento a continuación con el ánimo de aportar a la discusión desde la perspectiva del análisis institucional y haciendo énfasis en los aspectos claves que considero inciden de manera directa en la pertinencia del documento 2019 para la Costa Caribe Colombiana.

Es bien sabido que Colombia es un país de regiones. Este hecho de nuestro proceso evolucionario económico y social, está reconocido en la Constitución de 1991 y en el pensamiento social, económico e histórico de la nación. Casi se podría afirmar que para entender nuestra historia, sociedad y economía, tenemos que cruzarla transversalmente con la variable territorio, espacio y región subnacional, para lograr una interpretación inteligible de nuestra realidad.

A pesar de lo anterior, sin embargo, resulta llamativo, que en numerosos documentos elaborados desde el 'centro' del país, -y aquí me refiero por 'centro' a una estructura de poder, ubicada en la capital del país, cuyos agentes, no importa de que región provengan desde el punto de vista de su nacimiento o lugar de origen, dirigen, reproducen e impulsan un concepto de proyecto de estado y nación-, se supone tácita la transversalidad de la realidad regional y por tanto, ella es ignorada, ya sea tanto conceptualmente como desde el punto de vista de los programas y la ejecución de las

---

\* Economista, M.A., Ph.D. (C) . Profesor Instituto de Estudios Económicos del Caribe-Universidad del Norte y profesor Visitante-Universidad del Magdalena.

políticas. El documento “*Visión 2019: Visión Colombia II Centenario: propuesta para discusión*” publicado por la Presidencia de la República y el DNP, constituye a mi juicio, una materialización más, de una práctica institucional consuetudinaria, de formular desde ese centro de poder, una visión de país que prácticamente ignora elementos claves que para construir un país, han venido exigiendo los movimientos regionales en Colombia., y en particular, el movimiento por la regionalización del Caribe Colombiano.

Es más, la visión propuesta, aunque contiene elementos válidos muy importantes para nuestro discurrir futuro, ignora otros elementos y posiciones que de incluirse, modificarían la esencia del mismo documento, pues éste responde una concepción dominante en materia de desarrollo económico y social en los últimos quince años, que a la luz de la experiencia, ha dejado resultados demasiado insatisfactorios desde la perspectiva del crecimiento económico, el desarrollo y la equidad.

### **La institucionalización de los desequilibrios regionales**

La literatura del desarrollo regional ha sido explícita en identificar los elementos claves para los éxitos del desarrollo regional. Las explicaciones han sido diversas, desde los aportes de la teoría de la localización, la base exportadora, la teoría de los polos de desarrollo, así como el rol de las economías de aglomeración, el régimen flexible de acumulación, la construcción de las ventajas competitivas y las instituciones predominantes en las mismas (Parada, 1990).

Este tipo de análisis podría, sin embargo, dejar la impresión que los desequilibrios regionales son la expresión lógica de regímenes de acumulación, espontáneos, de las fuerzas de la economía, ante los cuales no queda más remedio que rendirse. Así, a las regiones más atrasadas, les queda sólo el recurso de capacitarse para que sus habitantes más preparados, simplemente migren hacia las regiones más avanzadas. De esta forma, la economía es cosificada, y desprovista del rol de la agencia humana, individual y colectiva, olvidándose que en últimas, son los seres humanos quienes toman o no, la decisión de vivir y producir en un territorio. En últimas, sucede con el centralismo lo mismo como con las brujas, que aunque no creemos en ellas, de que las hay las hay. El centralismo no es el único factor que contribuye a los desequilibrios regionales, pero evidentemente existe.

En efecto, desde el ensayo federalista radical del siglo XIX, en el cual las regiones quedaron en manos de reducidos grupos de poder que disputaban su predominio a nivel nacional en Colombia, pasamos, desde la constitución de Núñez de 1886, a un régimen centralista, que si bien fue necesario para salvar la Republica en ese entonces, su continuación hasta nuestros días, a pesar de los buenos deseos de los constituyentes de 1991, ha contribuido a erosionar más la unidad de nación, en la medida que el ‘centro’ tecnocrático-político-económico sigue disponiendo y asignando recursos dentro de una visión que lamentablemente no incluye las visiones regionales. Mi argumento es que esta práctica es una verdadera institución del país, es decir, es ya un hábito de pensamiento (Veblen) , una regla de juego dentro de una estructura de poder, que a mi juicio ha contribuido a agudizar los desequilibrios regionales comprobados empíricamente por numerosos estudios sobre la ausencia de convergencia en el desarrollo regional del país. Ese balance para la Costa Caribe, ha sido contundente, hasta el extremo que Adolfo Meisel señala explícitamente que nuestra región ‘perdió el siglo XX” (Meisel, 1999). En síntesis, los planes y programas de desarrollo, se siguen construyendo y proponiendo desde el centro, en un ejercicio que rutinariamente ocurre cada cuatro años, y ahora para el II centenario, ante lo cual las regiones discuten a posteriori las propuestas que resultan del proceso de elaboración.

Del diagnostico del documento 2019, desde sus inicios, se percibe que hubo poca participación de la sociedad civil de las regiones, ya que su elaboración se redujo a un grupo de expertos reclutados en la capital, y unas que otras personalidades de varios rincones del país. Cuanto dista esta metodología de la que practicamos en la región Caribe cuando para la realización de nuestros Foros regionales en la década pasada, discutíamos en mesas de trabajo, en todos los rincones de la Costa, las propuestas, en un proceso de construcción colectiva. Es más, en la introducción escrita por el Presidente, se nos invita a construir las líneas del documento 2019, pero luego se insiste mas en la necesidad de la tarea de ‘persuasión’ sobre lo ya elaborado.

El DNP ha planteado que aunque en el documento no está explícita una visión de región, ella esta implícita en el mismo ( Montenegro 2005, El Heraldó Nov.3). Pero parece que aquí pasa como aquellas funciones implícitas en matemáticas, que no hay forma de

despejar la variable dependiente, pues siempre esta inextricablemente enredada con las otras, oscureciendo el panorama. En efecto, en el diagnóstico del documento, las brechas regionales (ver Cap. IV) se reducen mágicamente sólo a las brechas urbano-rurales, las cuales existen obviamente. Pero nosotros entendemos por brechas regionales otra cosa: las existentes entre las regiones del país, donde unas han salido ganadoras y otras perdedoras. De eso, no hay un solo cuadro estadístico en Vision 2019. Uno queda realmente asombrado, de observar la ausencia de este análisis, cuando hay ya una valiosa literatura en el país al respecto, y cuando en la región Caribe, se cuenta con una abundante producción intelectual ya referenciada, como lo demuestran las compilaciones que ha hecho el Observatorio del Caribe y los numerosos ensayos del Banco de la Republica de Cartagena, el CERES de la Universidad del Norte y los centros de investigación de las universidades de la Costa. Son simplemente ignorados, pues se refieren al tema molesto del desempeño económico de la región frente al resto del país y el fenómeno del regionalismo caribe.

Los ideales éticos que propone el documento son indiscutibles. Quien podría estar en desacuerdo con consolidar el modelo democrático del país, un modelo socioeconómico sin exclusiones, equidad e igualdad de oportunidades? Sin embargo, en su afán por demostrar lo positivo del país, creo que el documento parece dibujarnos un país bastante alejado del que percibimos. Así, si bien se reconoce que nuestro país bate el record en materia de desigualdad en ingresos, pues sólo nos ganan Sudáfrica, Brasil y Sierra Leona (Ver grafico 1.11) , llama la atención que no se profundice en el porqué de las causas de fondo que nos han llevado a tan lamentable posición líder en el mundo. Y eso que el documento no menciona la terrible realidad del problema agrario, donde la concentración de la propiedad de la tierra se ha disparado por la acción de los grupos armados. Asimismo, nuestra posición líder en la producción de narcotráfico a nivel mundial, no se puede entender sin examinar la evolución de la institucionalidad colombiana, dentro de un proceso de acusación circular acumulativa, basada en una justicia débil, en la debilidad del Estado en las regiones, y en los patrones de exclusión e inequidad que han permeado a la nación.

En lo económico, el documento recoge en forma acertada los logros del crecimiento económico del país en el siglo XX y los avances en el desarrollo social, lo cual desvirtúa

las posiciones pesimistas y catastrofistas. Muestra muy claramente que no es verdad que todo tiempo pasado fue mejor. Pero en su evaluación de los modelos económicos seguidos por el país, muestra sus sesgo ideológico, pues como lo ha señalado José A. Ocampo, en este terreno la evaluación de resultados sigue todavía favoreciendo los modelos estructuralistas seguidos hasta la década de los 80s, frente a los pobres resultados de los quince últimos años de las reformas neoliberales (Ver Cuadro 1.39 ). Ello nos obliga a ser mas cauteloso en este tipo de apreciaciones pues la evidencia indica lo contrario, aunque ello no implique queramos volver a los viejos esquemas.

El documento también hace mención a la estabilidad de nuestras instituciones democráticas, por el reducido número de constituciones aprobadas en el siglo XX y la estabilidad de los procesos electorales. Pero también es bueno recordar que la democracia no se reduce a elecciones, sobretodo en una nación donde el clientelismo, el trasteo electoral y la compra de votos campeon en las diversas regiones, hoy con más fuerza en nuestra región que nunca. Uno se pregunta si esta estabilidad constitucional ha sido más bien rigidez y resistencia a los cambios donde el Frente Nacional significo la exclusión de otras fuerzas por más de 25 años del ejercicio del gobierno. Tampoco se entendería cómo nuestra democracia tan sólida haya generado la guerrilla más fuerte y antigua del mundo occidental en la época actual en pleno siglo XXI, a pesar del derrumbe del socialismo real en 1989.

### **Las estrategias centrales de desarrollo**

En lo referente a los cuatro grandes objetivos, el documento muestra su talante ortodoxo y conservador, pues aunque reconoce los pobres resultados del consenso de Washington, en sus recomendaciones no va mas lejos, no es mas osado, pues limita la acción del Estado a lo asistencial en lo social en materia de educación, salud y pobreza. No se recogen entonces visiones mas estratégicas del rol del estado en la promoción del desarrollo como lo ha propuesto Ha Jong Chan (2002) en su conocidos trabajos desarrolladas en *Rethinking Development Economics* y *Kicking away the ladder*, al no darle un mayor rol al Estado en el desarrollo productivo como lo señala la experiencia

China y Asiática. Un estado más promotor de proyectos de desarrollo productivos es lo que le interesa también a las regiones relativamente atrasadas de nuestro país.

En efecto el documento parece proponer una estrategia de crecimiento que ciertamente el país necesita, apoyándose en el desarrollo empresarial, la infraestructura, el aprovechamiento de las potencialidades del campo, la modernización de la infraestructura, los recursos marítimos, el soporte fiscal, la ciencia y tecnología y el desarrollo sostenible. Algo muy parecido a eso hemos tenido en los planes de desarrollo de los últimos quince años y nadie cuestionaría esto. Pero la estrategia exportadora es hora de matizarla, pues a regiones como la nuestra no nos ha dado resultados tan evidentes, pues aunque yo diría que han sido algo positivos, hay que calificarlos de mediocres.

Por lo anterior, considero válida la propuesta de un grupo de expertos de la región, que reunidos en Mayo/05 en Cartagena, proyecto auspiciado por las Corporaciones Autónomas Regionales del Caribe, quienes plantearon la necesidad imperiosa de ayudar a recuperar el mercado interno de la región y por que no del país. No podemos seguir con la filosofía que como somos un país de pobres, la única salida es exportar, lo cual aunque es lógico, es a todas luces insuficiente, pues, como la experiencia lo ha demostrado, es necesario que los 45 millones de colombianos mejoren su débil poder adquisitivo, en una economía donde la demanda interna todavía juega el papel clave. El éxito exportador será limitado pues todos los países pequeños y medianos se mueven en la misma dirección y no será labor sencilla identificar nuestros nichos exitosos de exportación. En síntesis, es necesaria una estrategia dual, de exportar y a la vez recuperar la demanda interna, y ello supone una política agresiva de producción y empleo en la esfera nacional. No basta cubrir las necesidades en salud y educación, y hacer asistencialismo a los pobres, la población clama por empleos e ingresos.

En política fiscal, no comparto la obsesión de los autores por eliminar el déficit fiscal ya que considero que la política fiscal debe ser anticíclica y no procíclica, como pasó en la segunda mitad de los 90. Además, una nación plagada por una guerra interna y necesidades sociales, debe entender que convivirá con el déficit por largos años. Pero lo más preocupante es que hay propuestas en el documento que atentan contra los intereses de nuestra región. En efecto, allí se propone reducir el crecimiento de las transferencias a la

tasa de inflación (3%) congelando los recursos en el tiempo. Esto le convendrá a las regiones ganadoras del siglo pasado, pero no a una región con la cual la Nación posee una deuda social pues llegamos al proceso de transferencias en condiciones de absoluta inequidad. En otras palabras, la racionalización de las cargas tributarias será descargada en el Sistema General de Participación a costa de nuestros intereses regionales, en lugar de replantear la costosa política de financiación de la deuda pública nacional con TES, muy rentable para el sector financiero del país como lo señalan las cifras más recientes.

En lo relacionado con la política hacia los recursos marinos, es loable la propuesta de crear un Ministerio del Mar o un Departamento Administrativo de estos asuntos. Pero nos preocupa que esto se convierta en una jugada más del centralismo, para engrosar más el estado central como en el caso de la Empresa Puertos de Colombia, la cual llegó a tener cientos de empleados en el puerto seco de Bogotá. Un grupo de estudiosos del tema de los puertos como Ricardo Barrios, Alvaro Mendoza, Alberto Blanco y otros, han llegado a la conclusión que es mejor crear en el país las Autoridades Portuarias, similares a la Port Authority de Nueva York, ente mixto, que maneja en forma integral toda el área del puerto de Nueva York, sus vías, infraestructura, seguridad, accesos, puentes, etc., e involucra a numerosas organizaciones y gobiernos locales. Aquí ocurriría la verdadera descentralización en materia portuaria y se le entregaría a las regiones el manejo de las áreas portuarias, sin tener numerosos agentes del orden nacional interfiriendo en el proceso. Recuérdese el caso aberrante cuando encalló el Cala Panamá en Barranquilla y nadie era el responsable de medir oficialmente el calado del río.

En materia de desarrollo vial, el documento consigna importantes iniciativas, pero lamentablemente como se ilustra en los **mapas 3.3 y 3.5**, parece que se repite el viejo esquema de hacer las vías que el interior necesita para exportar en forma eficiente, pero no para conectar los espacios aislados al interior de las regiones como el caso nuestro. Es más, la noción de “Transversal Marginal del Caribe” nada tiene que ver con el concepto de transversales que hemos manejado en el Caribe, pues la primera es solo una vía costera que ya aquí conocemos como la troncal del Caribe. No aparecen en la agenda la segunda y tercera transversales anheladas por la región desde hace más de una década y que

conectarían los sures de Bolívar, Cesar y Córdoba, y los integrarían con Santander y Antioquia.

Si nos referimos a la estrategia de Ciencia y Tecnología, aunque estoy de acuerdo con sus líneas generales, y el documento pareciera reconocer la diversidad regional, las recomendaciones ignoran las experiencias en regionalización exitosa en Ciencia y Tecnología que existieron cuando el sistema comenzó, y sigue enfatizando en las fallidas Comisiones Departamentales de Ciencia y Tecnología (Ver pagina 211), las cuales aunque necesarias, debieran estar articuladas a una visión colectiva de región en esta materia. En este campo, la regionalización subnacional, para los autores del documento no existe. Se olvida así que nuestra Región Caribe fue la primera en elaborar un minucioso Plan Regional de Ciencia y Tecnología que trazó el derrotero, pero que fue desmontado por el nivel central a partir de 1998. La crisis económica sirvió de pretexto para cancelar estos esfuerzos.

En materia de ordenamiento territorial y fortalecimiento de la descentralización, el documento por ningún lado hace eco de la importancia de implementar los artículos 306 y 307 de la Constitución, limitándose a entender el ordenamiento territorial como la aprobación de una ley de ordenamiento territorial que defina las competencias y recursos entre departamentos y municipios. Se guarda un silencio sepulcral sobre las RAP y las RET. Son simplemente ignoradas.

Aquí mi propuesta, como la de muchos en el Caribe, es utilizar esta herramienta constitucional de RAP y RET como una palanca de desarrollo económico, social y político de la región. Es entender que el desarrollo no nos llegará solo con planes en educación, salud, alcantarillado y vías, sino que exige un direccionamiento de nuestras potencialidades, comandado por nosotros mismos, en la búsqueda de nuevos programas y proyectos que generen empleo e ingresos en la región.

## **Recomendaciones**

El documento a mi juicio no es tan ambicioso como algunos han dicho. Debe fijar objetivos nacionales no sólo en crecimiento sino en equidad, claros y precisos, como por ejemplo, reducir el coeficiente de Gini en forma significativa a 0.45.. También, debe tocar

el problema de la tierra en forma más agresiva, y no limitarse a una política de reforma agraria por extinción de dominio aunque eso ya sería un paso, frente a la contrarreforma agraria ocurrida en los últimos años.

La estrategia de desarrollo debe reformularse en el sentido de plantear explícitamente la recuperación de la demanda interna, y los niveles de ingreso de la población pobre del país, es decir, la estrategia debe ser dual, desarrollar tanto la demanda interna como la externa.

Debe abolirse la reforma propuesta al SGP pues lesiona aquellas regiones con las cuales el país tiene una deuda social. Hay que defender el ya recortado sistema actual. Una sana política fiscal no excluye los déficits en época de contracción económica. La nación no debe obsesionarse por los equilibrios fiscales, dentro de la prudencia debida.

En materia de recursos marinos, le solicito a los parlamentarios del Caribe que preparen un proyecto de ley que le entregue el manejo de las cuencas portuarias a sus dolientes, que permita crear las Autoridades Portuarias, haciéndolos protagonistas de su propio desarrollo en la medida de lo posible, bajo la coordinación pero no sujeción al gobierno nacional.

En materia de Ciencia y Tecnología, se debe regresar a estrategias claras de regionalización del sistema de Ciencia y tecnología que eliminen la inequidad actualmente existente, en materia de grupos de investigación, becas y recursos. Una cláusula afirmativa regional será clave al respecto. De lo contrario, Bogota seguirá absorbiendo los escasos recursos del sistema.

En materia de vías, la región reclama la inclusión de sus verdaderas transversales, que saquen sus inmensos espacios agrícolas y ganaderos a la integración con los mercados nacionales e internacionales.

En ordenamiento territorial, demandamos la expedición de una LOT que definitivamente genere las condiciones para crear las RAPs y RETs, apoyadas en un fondo de compensación regional, que inicialmente podría financiarse con regalías, que hoy

maneja a su arbitrio el nivel central. Y se podrían lograr mayores recursos para las mismas si el nivel central decide ciertamente a adelgazarse como tanto se predica.<sup>1</sup>

Finalmente, todas las estrategias, programas y metas planteadas en los capítulos III, IV, V y VI se deben regionalizar en lo posible, para poder detectar si las estrategias planteadas realmente ponen en marcha un proceso de superación de la falta de convergencia en los niveles de desarrollo regional en el país.

Por último, y no por ello menos importante, una mirada al rol negativo que ciertas instituciones desempeñan como el clientelismo, las conductas predatorias, la captura de rentas del Estado, el excesivo rol político de la propiedad territorial y la ética patrimonialista y buscadora de rentas, nos lleva a la ineludible conclusión que estas instituciones han frenado el desarrollo de nuestra región. Las pasadas elecciones donde hubo candidatos ‘únicos’ a gobernaciones y alcaldías en algunas partes, fueron realmente una vergüenza para la ‘estable’ democracia colombiana.

Pero el argumento de las instituciones hay que saberlo manejar pues conlleva el riesgo de echarnos la culpa de nuestro propio atraso, para felicidad del ‘centro’ tecnoburocrático. Hay que decir que la responsabilidad que la corrupción avance en la región –y no es la peor del país- recae ciertamente en el rol limitado de nuestra débil sociedad civil, pero también en el papel mediocre que han cumplido los órganos de control del Estado a nivel nacional. Si la justicia es mediatizada por los intereses electorales de quienes medran en el poder, con sus compromisos y alianzas, la justicia simplemente será sorda, ciega y muda. La reciente experiencia de Cartagena y las eternas dilaciones observadas en Barranquilla son apenas una muestra de nuestra ‘eficiente’ justicia en el sector público.

Sin duda el desarrollo de nuestra región descansará en nuestros propios esfuerzos. Pero necesitamos una palanca política de Estado que lo apunte. Si el gobierno esta presto a escuchar nuestra voz, estaríamos listos a contribuir a realmente transformar este documento en una agenda de nación. Si nuestros reclamos, evocando las justas protestas

---

<sup>1</sup> Para los que creen que estas propuestas son locura de costeños, basta leer los trabajos de Bell, G. y Garcia, A (eds). Costos y beneficios de dos modelos de ordenamiento territorial para el Caribe Colombiano. Barranquilla. Ceres-Uninorte, 1999, y Verano, E. et al. Region y Estado: una propuesta para la conformacion institucional y financiera de la region en Colombia. Barranquilla. Universidad del Atlantico, 1999.

de nuestro general Juan José Nieto, la Liga costeña, los siete foros de la Costa y las propuestas valiosas aportadas por el CORPES de la Costa, son ignorados, no quisiéramos tener que hablar muy pronto de replantear nuestro ordenamiento político hacia un esquema mas federal y parlamentario, que definitivamente quiebre cien años de centralismo.

## Referencias

Bell, G. y Garcia, A (eds). *Costos y beneficios de dos modelos de ordenamiento territorial para el Caribe Colombiano*. Barranquilla. Ceres-Uninorte, 1999.

Meisel, Adolfo. “Por que perdió la Costa Caribe el siglo XX?”. En Calvo H., y Meisel, A.(eds). *El rezago de la Costa Caribe Colombiana*. Bogota: Banco de la Republica, Fundesarrollo y Universidad Jorge Tadeo Lozano, 1999.

Montenegro, Santiago. “Vamos a eliminar brechas regionales”. *El Herald*o, Nov. 3 del 2005. p.8 A.

Chang, Ha-Joon. *Rethinking development economics*. London: Anthem Press, 2003.

Chang, Ha-Joon. *Kicking away the ladder*. London: Anthem Press, 2005.

Parada, Jairo. “Desarrollo Regional y Desarrollo Institucional en la Costa Atlántica. *Económicas CUC*. N°18. Enero-Julio 1990. También en *Revista Ensayos Economía*. Universidad del Atlántico. Vol.2 N°1. p.29-36.

Verano, E. et al. *Región y Estado: una propuesta para la conformación institucional y financiera de la región en Colombia*. Barranquilla. Universidad del Atlántico, 1999.