

Aproximación analítica

a las políticas para el desarrollo
regional en Colombia

Marcela Corredor Moyano*

E

l desarrollo económico y social se plantea tanto en el tiempo como en el espacio, porque en esas dos dimensiones, mínimamente, se ubica toda sociedad. La planificación regional aborda de manera holística las dos categorías y posibilita la organización de las comunidades hacia el futuro y en las

diversas territorialidades, de manera que propicia un horizonte espacio - temporal que identifica los medios adecuados (políticas, estrategias e instrumentos) para el logro de los objetivos y metas direccionados hacia el desarrollo¹, dentro de los criterios que orientan la acción del Estado y la comunidad regional.

* Economista, Magister en Ciencias Económicas, Decana de la facultad de Ciencias Administrativas, Económicas y Contables, Universidad de Cundinamarca.

¹ Desarrollo es mejorar el nivel de bienestar de las personas. Elevar los niveles de vida y mejorar la educación, la salud y la igualdad de oportunidades...”, Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1992 : Desarrollo y Medio Ambiente, Washinton D.C., . p.36



Este artículo pretende identificar algunas políticas que a, juicio de la autora, podrían ser las más adecuadas en busca del desarrollo regional en el ámbito colombiano. Para tal efecto, en primer término, se revisan algunas concepciones sobre espacialidad y planificación, las cuales han dado paso a la implantación de modelos de organización económica regional en Latinoamérica, en los últimos cincuenta años. Luego se ubica, de manera sucinta, la experiencia colombiana al respecto y posteriormente se proponen las políticas de corte regional para la Colombia del siglo XXI. Al final se elaboran algunas conclusiones.

Aspectos teóricos

Pese a la trascendencia para el desarrollo, los problemas del orden espacial desaparecieron "de los tratados de teoría económica escritos después de 1800 (y) hasta alrededor de 1950 las principales corrientes de la economía se limita-

ron a un análisis de un mundo económico sin dimensiones espaciales."²

En los primeros años sesenta, merced a procesos simultáneos de expansión de ingresos, gastos y funciones gubernamentales y, lo más importante, a un esfuerzo de planificación, se introdujo la categoría región³ en la conceptualización pertinente al sector público. Ese eventual retraso puede ser la razón para justificar que lo regional se abordara apenas poco antes del decenio de los ochenta, pese a que ya se había reconocido que el crecimiento experimentado por las economías después de la segunda posguerra, había propiciado importantes diferencias entre las regiones pues el progreso se concentró en las ciudades más grandes, o polos de atracción, ampliando la heterogeneidad territorial.

La cuestión regional aparece como una inquietud antropológica y económica y se convierte en una inquietud política. El contexto asume características tales que la región llega a ser el interlocutor

2 Blaug, M. citado por E. Carranza en "Las relaciones financieras intergubernamentales y el desarrollo regional", Pensamiento Iberoamericano Revista de Economía Política No. 10, ICI, Cepal, Madrid, julio - diciembre 1986, p. 133.

3 Dario Fajardo la describe como unidad básica de análisis, en donde ocurren los procesos históricos de asentamiento humanos en los cuales se transforman los recursos disponibles y se desarrollan relaciones que se concretan en fenómenos económicos, políticos, sociales y culturales. Fajardo D. "Estado, sociedad y regiones - Notas para una propuesta teórica-, Boletín Mensual de estadística, Dane, Bogotá, agosto de 1992, p.225

innegable cuya participación activa en "la definición y ejecución de todo el conjunto de actividades que se engloben dentro del desarrollo económico y social"⁴, desempeña un papel protagónico en la descripción de nuevos paradigmas que incorporan las relaciones entre las comunidades y los mismos estados nacionales. Tales relaciones inevitablemente están mediatizadas por el espacio: la dinámica social ocurre dentro de una espacialidad concreta y el estado como expresión histórica de las relaciones en su propio interior, se ordena y legitima dentro de un espacio territorial. Ambos permiten la reproducción de la sociedad capitalista y las características que la circundan, entre las cuales están la concentración y centralización no sólo en términos sociales sino también territoriales⁵.

Latinoamérica no escapa a la experiencia de las circunstancias descritas; de suerte que las disparidades regionales y la poca integración económico - territorial se convierten en problemas que obstaculizan tanto la transmisión

de los impulsos del desarrollo a través del espacio, como el establecimiento del equilibrio en la distribución poblacional, de los recursos y de la actividad económica⁶, lo cual perpetúa las condiciones del crecimiento desigual.

Tal situación se acentúa a través del tiempo, especialmente mediante la aplicación generalizada de la denominada estrategia neoliberal, la cual buscando una máxima descentralización y dando la mayor importancia al mercado, minimiza la acción estatal central (inversión pública, aranceles, subsidios, otras políticas de distribución) que pudiera privilegiar el desarrollo regional. Algunos indicadores de medición así lo reafirman⁷ preconizando la acentuación de desigualdades regionales y de concentración de riqueza en espacios geográficos delimitados, principalmente los metropolitanos⁸. Esto a su vez, genera inequidad y tensión, las cuales aumentando progresivamente, se constituyen en preocupación de los diferentes gobiernos, porque resultó falso que "a partir de

4 Ibid. p. 249

5 Ibid. pp.252 -254

6 Stohr, W. Citado por de Matos, C. en "Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica Latinoamérica de planificación regional", Pensamiento Iberoamericano, Op.Cit.p.14

7 Ver por ejemplo Vos, R., "Identificación de la pobreza y política social y económica en América Latina", *Pobreza, ajuste y equidad*, CID, Santafé de Bogotá, 1994, pp.53-102 y Fresnoa, O., "Dimensión y características de la pobreza en Colombia", *Pobreza, violencia y desigualdad: retos para la nueva Colombia*, PNUD, Bogotá, 1991. Pp.139 - 235

8 Introducción editorial, Pensamiento Iberoamericano. Op.Cit. p.7

ciertos niveles de crecimiento las disparidades comenzarían a atenuarse y se originaría naturalmente una tendencia hacia un mayor equilibrio interregional⁹. Entonces, la evidencia analítica conduce a la conclusión de que sólo las políticas públicas podrían controlar el fenómeno y revertir la proclividad del sistema a perpetuar las disparidades regionales y la concentración territorial.

En tal contexto, el Estado, máximo local de cohesión social¹⁰, debe organizar la sociedad políticamente¹¹, condensar las relaciones de fuerza entre las clases¹² y expresar el ordenamiento de su territorio. Así, podrá propiciar los cambios a que haya lugar para que en un escenario equitativo y no excluyente, geste una sociedad que considere, entre otras, las desigualdades debidas a la diversidad geográfica. La intervención estatal se erige en necesidad cuando de superarla heterogeneidad entre regiones se trata porque si bien el estado no es responsable de superar las diferencias contin-

gentes podría atribuírsele la responsabilidad de no enmen-darlas y corregirlas¹³. Surge entonces la planificación¹⁴ o proceso organizativo de la sociedad en el tiempo; y en el ámbito de América Latina, cobra impulso definitivo con la realización de la Conferencia de Punta del Este en 1961 y la consecuente puesta en marcha de la Alianza para el Progreso.

Las fuentes originarias, sin embargo, están asociadas al auge del estado Keynesiano intervencionista, posterior a la crisis capitalista de los años treinta. Esta perspectiva, reconoce la incapacidad del sistema para aliviar por sí mismo las fallas del mercado y asigna al Estado un papel proactivo, que mediante acciones sobre la actividad económica, desgaste los resultados ocasionados por dichas fallas. Así, prefiere una organización social en la cual coexistan el estado de derecho, el mercado, la propiedad privada, y el Estado Intervencionista¹⁵. Este último deberá propiciar las bases para lograr el

9 Williamson, J. : citado por de Mattos, Op.Cit : p.15

10 Elster, J. Citado por la Contraloría General de la República (CGR), *Política Fiscal y Equidad en Colombia*, TM Editores, Santafé de Bogotá, 1994. P.16

11 Weber, M. citado por Barreiro, R., *Ensayos de sociedad y política*, CGR, 1992. P. 157

12 Poulantzas, N. citado por Fajardo, D., Op.Cit.p.253

13 Vallespín, F., *Nuevas teorías del contrato social: John Rawls, Robert Nozick y James Buchanan*, Alianza Editorial, Madrid, 1985.p.196

14 Carlos de Mattos la Define como "el procedimiento idóneo para racionalizar el proceso de decisiones y acciones requeridas para la ejecución de un determinado proyecto político". También establece que en buena parte de los países latinoamericanos, se miraba con recelo por su relación con el estilo socialista, hasta finales de los años cincuenta. Op.Cit.p.13

15 Perry, G. *Desarrollo institucional de la planeación en Colombia*, Fedesarrollo, Bogotá, 1973, anexo al capítulo 1.

desarrollo económico¹⁶, el desarrollo social¹⁷ y el desarrollo político¹⁸. Además, propenderá por el equilibrio entre las necesidades de la población, los proyectos políticos de los gobernantes y las aspiraciones del desarrollo.

Modelos para la planificación

Si bien la planeación se legitima en Latinoamérica con las teorías cepalinas, son varios los modelos que inciden en las formas de planificación aplicadas. El primero, relacionado con la concepción del desarrollo integrado de cuencas hidrográficas y aplicado en el valle de Tennessee (EUA) del desde 1933, es un enfoque intrarregional que busca planificar "una región considerada en forma aislada del resto de su contexto nacional... (y propone) la realización de inversiones en obras hidroeléctricas y de infraestructura básica, generalmente complementadas por programas de desarrollo agropecuario."¹⁹ Sobre esa base se

construyen proyectos de desarrollo en diferentes países de América Latina: México, Perú, Colombia, Brasil y Uruguay. Tales proyectos, con el tiempo mostraron debilidades, propiciando el abandono paulatino de la política.

También son modelos de planeación para Latinoamérica, los estilos británico y francés aplicados a mediados de los cincuenta. Este último o práctica del *amanagement du territoire*, da paso a las políticas de regionalización de los territorios nacionales que proponen la implantación de polos de crecimiento y de centros de desarrollo cuya sustentación se fundamenta en el supuesto de que el complejo industrial que conforma un polo al cual se le inyecta una fuerte inversión en capital intensivo, provocará "un conjunto de efectos positivos" o encadenamientos tanto al interior como al exterior del centro urbano en que se localiza, generando el desarrollo regional.

Como ya se ha mencionado, el modelo neoliberal también se ensaya como alternativa para el desarrollo de las regiones del

16 Definido como el crecimiento de la capacidad productiva y adquisitiva de la economía, *Ibidem*.

17 Que implica distribución equitativa de los beneficios del crecimiento como son la mayor capacidad adquisitiva de bienes y servicios, la acumulación y propiedad de los medios de producción y el empleo productivo y bien remunerado, *Ibidem*.

18

19 De Mattos, Op.Cit. p.16

continente. Se fundamenta en las teorías neoclásicas del crecimiento y de movilidad espacial de factores: el equilibrio interregional se logra en cuanto más libre sea el juego de las fuerzas del mercado; por su parte, el progreso de las regiones está condicionado a la dotación de recursos naturales, la incorporación del progreso técnico y el crecimiento de los factores productivos cuyo movimiento entre regiones se da en función de las diferencias a sus remuneraciones. La estrategia impulsa la descentralización²⁰ política y administrativa y propende por una estricta autonomía regional, basada en mayor democracia y libertad y una forma óptima de gobierno, el federalismo.

“La difusión de un amplio caudal de contribuciones teóricas sobre los orígenes y las causas del desarrollo y del subdesarrollo regional sustentó estrategias y políticas que han caracterizado las etapas más recientes de la planificación para reducir disparidades regionales”²¹. De Mattos destaca la denominada estrategia del desarrollo Rural

Integrado que aún se ejecuta en muchos de los países latinoamericanos y cuyo soporte teórico está en la experiencia israelita de desarrollo agrícola - cooperativo. Se dirige a enfrentar las condiciones de retraso y pobreza que están latentes en los países del tercer mundo, mediante la elevación de la productividad de los pequeños productores rurales.

Una alternativa similar a la anterior, es la denominada por Rondinelli *Integración Funcional Espacial*²². Esta propende por la difusión del desarrollo regional mediante un sistema integrado de centros de crecimientos de diferentes tamaños y características funcionales, cuyos beneficiarios son los pequeños agricultores, trabajadores sin tierra y las empresas comercializadoras de menor escala en el sector rural.

La corriente regional - participativa, elaboración más criolla y con planteamientos adecuados a las realidades socioeconómicas latinoamericanas, postula la necesidad de tener una esfera decisional más

20 De acuerdo con Rondinelli, el término alude a la “transferencia o delegación de la autoridad legal y política para planificar, tomar decisiones, y gestionar las funciones públicas desde el gobierno central y sus agencias a organizaciones de operación y esas agencias, unidades de gobierno subordinadas, corporaciones autónomas semipúblicas, autoridades de desarrollo regional o a nivel de otra área especial, autoridades funcionales, gobiernos autónomos locales, u organizaciones no gubernamentales”, citado por Curbeo J.L., “Economía política de la descentralización y planificación del desarrollo regional”, Pensamiento Iberoamericano, Op.Cit.p.70

21 de Mattos, Ibid. Pp 16-21

22 Rondinelli, D., *Método aplicado de análisis regional. La dimensión espacial de la política de desarrollo*, Gobernación de Antioquía y BCH, TM. Editores, 1988, pp.25-31

descentralizada, promover la negociación y participación de las regiones y privilegiar las acciones originadas y gestionadas a nivel territorial. Su análisis se centra en los actores de los procesos sociales, el Estado y la región, lo cual supone un conocimiento profundo y serio de sus particularidades que permitan llevar adelante "la estrategia deseada a la luz de los medios y obstáculos políticos, potenciales y reales, existentes en cada situación concreta"²³.

Esta propuesta es comparable con los enfoques de cerramiento espacial selectivo y agropolitano²⁴, desde el punto de vista decisional descentralizado. Aquellos se basan en que los centros urbanos de tamaños mayores son parasitarios y explotan las zonas rurales, por tanto los flujos de inversión han de dirigirse a los pequeños centros productivos rurales. Referente al tema, Richardson ha establecido que lo de la explotación no es necesariamente cierto, sino que depende de las relaciones que ejerzan unas regiones y otras en el área de influencia, de los aspectos institucionales y culturales del

país, y de la formulación y ejecución de las políticas de fortalecimiento en las ciudades menores²⁵.

Experiencia colombiana

Se anotó que la planificación está atada a la discusión del intervencionismo estatal en cuya evolución se incluyen las más variadas y aún polarizadas concepciones²⁶: defensoras unas de la acción del Estado para una sana economía y críticas otras del tamaño y el gasto público. En este aspecto, cabe destacar que en Colombia la "reglamentación explícita aparece a partir de la Reforma Constitucional de 1936"²⁷. Sin embargo, disposiciones normativas anteriores no sólo mencionan la intervención del Estado en la economía (Acto Legislativo No. 1 de 1921) sino que crean instituciones para apuntarla; tal el caso de las leyes 42 y 45 de 1923 por las cuales inician labores la CGR, el Banco de la República y la Superintendencia Bancaria. El antiguo Conpes nace en 1931,

23 Gurrieri, A. citado por de Mattos, Op.Cit. p.31

24 Fridmann y Douglass, Stohr y Tdling, citados por Rondinelli, Op.Cit.pp.33

25 Richardson, H. citado por Rondinelli, Op.Cit.p.37

26 Melo, G., "Libertad y Planeación", Economía Colombiana, Serie de Documentos, Separata No.13, enero-febrero de 1989...CGR. P.67

27 Tirado, A., "Propiedad, intervención y planeación en las constituciones colombianas", Economía Colombia, No. 234, abril de 1991, CGR.p.67

mientras que, a partir de 1952 se crean el Consejo nacional de Planeación Económica y el Comité Nacional de Planeación, los cuales, a partir de las recomendaciones de la Misión BIRF²⁸, son sustituidos por el Consejo Nacional de Política Económica - Conpes actual -, en 1958.

La crisis económica y fiscal de 1963 debilitó el interés del gobierno en la programación, gracias a lo cual en 1966 se produjo un vuelco en la forma y fondo de la planeación en el país: es así como se crea el Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo y se definen planes sectoriales en diversos campos de la industria manufacturera²⁹. Luego, la Reforma del 68 a la Constitución respalda la planificación por cuanto, restituye la importancia del Conpes como órgano orientador de la política económica y social y crea la Comisión del Plan en el Congreso - la cual intentará permanecer con la reforma de 1979 declarada inexecutable -; también a los Consejos Municipales se les asigna su Comisión del Plan, un año más tarde, mediante la Ley 30.

Los años setenta constituyen una etapa progresiva del liberalismo

económico que debilita los organismos planificadores; no obstante, en 1978, la Ley 61 pone en vigencia los Planes Integrales de desarrollo para los centros urbanos con más de 20.000 habitantes³⁰. Paradójico puede parecer que tal esfuerzo apenas hoy se empieza a realizar en las entidades territoriales merced al mandato constitucional y a la adopción de Ley Orgánica de Planeación, mediante los cuales, se consolida la actividad definitivamente. Es así como, desde entonces, el Plan Nacional de Desarrollo es objeto de discusión y concertación en el seno del Consejo Nacional de Planeación y análogamente los Consejos Territoriales de Planeación discuten también los planes locales. Estos ya que conforman el Sistema Nacional de Planeación. Es imprescindible señalar que por primera vez en la historia del país, la Constitución otorga fuerza de ley al Plan Gubernamental que deberá ponerse a consideración del Gobierno para su aprobación.

De acuerdo con la Carta Política de 1991³¹, el esquema institucional que se encarga en el país de la albor planificadora "se ubica en la perspectiva de una estado Neo-

28 Vargas, A., *Participación social, planeación y desarrollo regional*, Universidad Nacional Santafé de Bogotá, 1994 p.135

29 Gutiérrez, E., "La planeación en Colombia", *Economía Colombiana*, Serie Documentos, Op.cit.p.74

30 Vargas, A. Op.Cit.104.-139

31 Artículos 339 a 344

regulador³² y reúne al Departamento nacional de Planeación, cuyas funciones son elaborar el Plan y evaluar la gestión y resultados de la administración pública, para lo cual se creó el sistema, Sinergia; al Consejo Superior de la Judicatura y las autoridades territoriales de planeación que colaboran con el DNP; al Congreso de la República; los Consejos nacional y Territoriales de Planeación; los organismos departamentales de planeación que evalúan la gestión y preparan los presupuestos de los municipios; las regiones y entidades territoriales y, lo que es más significativo, a las comunidades todas, cuya participación en el primer plan discutido en el país fue destacable.

Tres fases identifica Alejo Vargas en el ejercicio de la planeación en Colombia: de 1921 a 1958 se registra el momento de gestación en el cual se "crean los basamentos mínimos que posibilitan el posterior desarrollo de la actividad planificadora". El momento de legitimación sucede en la década inscrita entre los años 1958 y 1968, cuando se consiedra como una actividad deliberada del estado, imprescindible para procurar el

cambio. La política económica general se dirige a crear las condiciones para que el sector privado pueda cumplir las metas establecidas, las cuales se constituyen tanto en metas globales de crecimiento como en metas sectoriales cuya coherencia define las necesidades de inversión, los niveles de productividad, las fuentes de financiamiento, etc. Durante los años setenta, el énfasis en sectores líderes que pudieran arrastrar y dinamizar el conjunto de la economía produce los programas de gobierno denominados *Las Cuatro Estrategias y el Plan de Integración Nacional*³³.

La etapa final, entre 1981 y 1991, relaciona la planeación regional y participativa, uno de cuyos momentos estelares se relaciona con la creación de los Corpes mediante la Ley 76 de 1985, cuando se registra el ciclo inicial del proceso descentralizador. En principio la creación de las regiones de planificación tuvo como propósito, reorganizar la planeación centralizada sustituyéndola por un sistema de múltiples niveles que articulara lo nacional y lo local. A pesar de las fallas y el régimen legal e institucional

32 Vallejo, C., citado por Vargas, A., *Ibid.* P.143

33 Méndez, J., "La planeación en América Latina Un breve examen de su evolución reciente", *Economía Colombiana, Serie Documentos*, Op.Cit.pp.51-54

prevalcientes, se avanza en la "implementación de programas nacionales en los departamentos y sobre todo a escala nacional"³⁴.

La planificación y con ella la región, a todas luces han adquirido preponderancia a partir de la vigencia de la Constitución Nacional actual. Esta fortalece los entes territoriales dentro de un esquema de descentralización que hace hincapié en la correlación entre Nación y Territorios, en la medida en que los propósitos y planes territoriales se encuadran y armonizan con aquel de la Nación e igualmente, son objetivos mutuos la equidad, democratización, sustentabilidad y competitividad.

Cada uno de esos momentos ha sido gestor de diversos planes que son, por supuesto, la expresión del modelo planificador seguido. Merece destacarse en la fase uno, el Plan General de Fomento Económico que incluyó planes agrícola, ganadero y manufacturero (1940). El período de la posguerra trae consigo las misiones internacionales Currie y Le Bret con el objetivo de diagnos-

ticar la situación económica y social del país. El estudio de la misión Currie u Operación Colombia daría pie después de diez años, al programa gubernamental del presidente pastrana, en 1970. Pero el primer plan nacional, de corte netamente estructuralista y que concreta la recomendación cepalina sobre planificación del desarrollo es el "Plan Decenal de 1961"; le sucede el llamado "Planes y Programas del Desarrollo"; en 1974, el precidnete López nombra su plan "Para cerrar la brecha"; el "PIN" se realiza en el período comprendido entre 1978 y 1982, este año inicia "Cambio con Equidad, el cual sufre una ruptura con el ajuste económico aconsejado por el FMI y aplicado en muchos de los países latinoamericanos por el problema de la deuda externa. El PES o Plan de Economía Social es el siguiente, y se presenta durante el gobierno Barco³⁵; Gaviria aplica la "Revolución Pacífica" desde 1990 hasta 1994 y finalmente, hace tres años se viene desarrollando "El Salto Social" cuyo " ... contexto ... es proclive a la participación regional en términos de intermediación de los intereses regionales..."³⁶

34 Mesa, S. e Hincapié A., "El enigma regional en el proceso de descentralización", cuadernos del CIDE, No.2. Medellín, 1995 p.41

35 Corredor, M., "Influencia estructuralista en la política económica colombiana", mimeo, Universidad Católica de Colombia, Bogotá, 1988, pp.90-11

36 Mesa, S. e Hincapié, A., Op.Cit.p.50

Políticas

"La planeación es la mejor garantía para el ejercicio ordenado de las libertades"³⁷, "renunciar a ella implicaría renunciar a pensar el futuro, dejar todo a la improvisación o permitir que otros piensen el futuro de nosotros"³⁸. Estas frases revelan la trascendencia del proceso en un país que como Colombia, registra con más gravedad que otros los problemas del subdesarrollo expresados en corrupción, violencia y desigualdad acentuada.

El cambio no solo es urgente sino que precisa del concurso de todos los grupos sociales los cuales han demostrado que pueden reunirse alrededor de propósitos nacionales como la discusión del Plan. Esto apoyaría la configuración de una identidad cultural dentro de la sociedad, lo cual constituye una base para la construcción de cualquier proyecto político.

En el contexto del programa Samper se destaca la política de participación comunitaria como componente importante para el desarrollo regional y lo que es más

trascendental, para el conocimiento de la realidad de regiones; así será posible evitar la adopción de modelos procedentes de realidades diferentes a la latinoamericana, como ocurrió en el pasado reciente. Mientras se desconozcan los problemas que afectan a las comunidades, o más grave aún, se les mire con miopía, no habrá desarrollo posible.

En el balance 1995 del programa³⁹, el gobierno informa que en esa dirección se han promovido acciones en entidades como Colciencias, los Ministerios de Salud, de Educación y Medio Ambiente. Al respecto, es necesario anotar que es un buen principio pero de carácter muy central; se debe dar paso a las acciones regionales y en ese orden de ideas juegan papel preponderante las entidades educativas del nivel superior, públicas y privadas, a las cuales se debe exigir altas cualidades científicas.

Por su parte, la existencia del SINA y sus acciones en pro de la preservación del medio ambiente, también han conducido al conocimiento regional. El presente gobierno muestra entre otras, la puesta en marcha de los Observatorios

37 Melo, J., Op.Cit.p.71

38 Vargas, A., Op.Cit.p.140

39 Presidencia de la República, El Salto Social Balance 1995, DNP, Santafé de Bogotá, sin fecha, pp.106-110

Ambientales Urbanos que deberán tener muy buena capacidad técnica para encaminarse con certeza al conocimiento del medio ambiente regional.

Este tema cuya importancia se situó en primera línea desde la firma de la actual Constitución, podría consagrarse como el eje que propicie la integración de la sociedad civil, desde las corporaciones regionales y los líderes de las comunidades, no sólo para conocer las realidades del ser humano colombiano sino para propiciar el acercamiento de la sociedad distante. La naturaleza congrega y su cuidado, desde un plano de sensibilización que comprometa a quienes sean reconocidos socialmente como poco interesados en las buenas condiciones del medio ambiente, podría propiciar espacios de concertación en ese y quizá otros temas de convivencia. De alguna manera, este proceder podría hacer exitosa la actividad planificadora, cuyo fracaso, a juicio de los entendidos "parece residir en la ruptura entre la racionalidad técnica y la racionalidad política basada en la negociación y el acuerdo entre fuerzas de poder"⁴⁰. Identificar esos líderes sin intereses políticos, en las diferentes regiones, sería el paso que corresponde dar

para lograr avances en ese sentido y aprovechar el sector que, a mi juicio, tiene más carácter regionalizante. Como que el SINA elaboró "un documento con orientaciones a los municipios para el ordenamiento territorial, evaluaron experiencias en este campo..(e) iniciaron experiencias regionales de ordenamiento ambiental del territorio"⁴¹. Además, construye actualmente el Sistema de Información Ambiental para el cual sería importante nuevamente, el concurso de las entidades universitarias.

Otro aspecto a destacar es la competitividad para el logro de la cual se crearon comités evaluadores de la situación del país en términos de "infraestructura, desarrollo tecnológico, formación de recursos humanos, y regulación normativa. Este trabajo contó con la participación activa de los sectores vinculados..." y presentó la estrategia que propone la creación de un nuevo modelo de regulación estatal, soportado en la definición de planes sectoriales y nuevos esquemas de articulación entre Estado, trabajadores y empresarios.

En ese nivel, también se sitúa la política de Ciencia y tecnología de la actividad agropecuaria que

40 Vargas, A., Op.Cir.p.146

41 Presidencia de la República, DNP, Op.Cit.p.162

cuenta, desde el año 1995, con el concurso de Corpoica cuyos logros junto con los del ICA, "apuntan a la conformación de un sistema de generación y transferencia de tecnología", de suerte que se adelantaron actividades en casi 70 líneas de investigación, la mitad de las cuales incluye, "Sistemas productivos con énfasis en investigación aplicada y regional..."

Para la definición de los programas de investigación, dice el balance, "Corpoica se ha apoyado en la Asamblea General, la Junta Directiva y la Juntas Regionales, contribuyendo de esta manera al fortalecimiento y democratización de los espacios de participación nacional, regional y local", una experiencia adicional interesante en las regiones es la creación de Centros de Productividad para lo cual es imprescindible contar con el apoyo de los centros de investigación de la universidades.

La estrategia Corpoica últimamente se ha generalizado de manera que se está construyendo en un marco institucional cuyas funciones mejoran su grado de complementariedad, dentro de una concepción integrada del desarrollo que agrupa" a las autoridades

municipales, representantes de la comunidades rurales y funcionarios de la entidades públicas en los Concejos Municipales para el desarrollo rural con el fin de coordinar los proyectos locales"⁴². Sin embargo, en procesos de esta corte, no se puede olvidar que toda acción social estará agotada por lo menos por dos factores, la racionalidad en el sistema que implica la existencia de concretas reglas de juego con las cuales se debe contar para decidir y actuar, y la orientación y contenido del proyecto político nacional sustentando de manera explícita o implícita por los agentes que controlan el proceso decisional global. Con lo anterior no se da énfasis a la decisión central, solamente se pretende enfatizar el carácter totalizaste de las políticas y voluntades.

También en el sector rural y con el fin de apoyar el desarrollo técnico y empresarial del sector agropecuario, el Ministerio de Agricultura y el Dane realizan un programa para establecer un sistema de información sobre área, producción y rendimiento, que será especialmente significativo en el nivel departamental. Por su parte el sistema de información de precios y volúmenes trazados será de

42 Banco Mundial, *La pobreza en Colombia*, TM Editores, Santafé de Bogotá, 1996

gran ayuda a los mercados de productos agrícolas y pecuarios. No obstante es preciso tener en mente que aunque imprescindible el conocimiento para el desarrollo del país, como lo he sostenido, no habrá éxito si a los mercados regionales no se les dota de la infraestructura adecuada para su realización.

Para el mismo propósito de competitividad pero también para el logro de otros dos mas altruistas, sobre los cuales se ha hecho hincapié aquí, el manejo ambiental y la difusión del conocimiento, se monto el Centro de Información sobre Tecnologías Limpias, cuyas redes deberán conectarse con las regiones para su acceso general. El uso generalizado de esas formas productivas podrá defender, desde este ángulo la casa del Hombre.

Sin desconocer las bondades que para efectos de la planificación tiene un proceso descentralizado, una postura ortodoxa puede tener resultados perversos y de hecho los ha tenido en los procesos regionales, especialmente en lo que se relaciona con la concentración. Es por ello que los defensores de una descentralización prudente aconsejan trascender los análisis

estáticos y dinamizarlos hacia la observación de tendencias en las instituciones, las estructuras políticas y concentración del poder, el comportamiento del sector público y los enfoques del Estado, la cultura, la capacidad administrativa y financiera de las regiones, entre otros factores. Este análisis evitará caer en la que Urrutia considera gran falla del Estado Colombiano, "la falta de seguimiento y evaluación de los programas"⁴³. Al respecto, también el Banco Mundial en la obra citada destaca la importancia de poner en práctica sistemas de seguimiento y evaluación con el objetivo de "supervisar los avances conseguidos y modificar los planes de acción" pues los gobiernos locales han recibido con beneplácito" su nueva autoridad y la autonomía del gasto conferida por la legislación reciente... pero la eficiencia y la eficacia del gasto social y la administración pública están en serios problemas en casi todas las ciudades y departamentos". Por otra parte, la idea de que la progresividad, la democracia y la libertad están estrechamente ligadas a la descentralización pueden ser controvertida, pues sistemas altamente descentralizados pueden ser más proclives el cliente-

43 Urrutia, M. "El Consejo Nacional de Política Económica y Social y la planeación en Colombia", Revista Planeación y Desarrollo, vol XXIV No. 1 enero-abril de 1993, DNP.p.361

lismo o la insolidaridad que otros (...) más centralizados en los que estos estigmas hayan sido erradicados".⁴⁴

Así las cosas, para la asunción de las nuevas responsabilidades que la Constitución entregó a los entes subnacionales, se requiere de mayor capacidad técnica y profesionalismo de los funcionarios públicos. "Colombia debe fijar requisitos profesionales para los funcionarios locales y establecer escalas de sueldos e instituciones de enseñanza que permitan contar con personal competente de rango medio y superior", aconseja el Banco Mundial.

La estrategia descentralizadora propuesta por la entidad mencionada tiene a mi juicio, mucho sentido: "El primer requisito fundamental es convertir a los departamentos en intermediarios entre el gobierno central y los municipios. El segundo sería abrir la administración pública al sector privado, ONGs y comunidades organizadas en áreas como la planificación, implementación de programas, capacitación, administración y evaluación". Lo cual, en

casos ha venido aplicándose en ciertas regiones.

La política para el desarrollo debe tener una concepción holística que vea a la sociedad como un todo, reconociendo las interrelaciones entre sectores productivos y sociales para construir una conceptualización sobre la dinámica social, económica y política de los sistemas y relaciones regionales, a partir de la cual sea posible alcanzar los objetivos deseados del desarrollo. Por ello, uno de los temas que más atención requiere dentro de la planificación es la compatibilidad del crecimiento económico con el cambio social; el progreso social y la prosperidad económica deben alimentarse mutuamente. En ese orden de ideas, el financiamiento de las estrategias descritas se propone al unísono con el Banco Mundial, desde el sector económico y para el sector social; los ingresos previstos de los recursos petroleros de Cusiana y Cupiagua y la eliminación de subsidios a la inversión y a la comercialización de productos agrícolas, deberán proveer recursos que puedan dirigirse hacia programas rurales de lucha contra la pobreza.⁴⁵

44 Herbert, M. citado por Curbelo, OpCit,p.71

45 Banco Mundial, Op.Cit,pp.xxv y xxxv

Conclusiones

La organización temporal y espacial de las comunidades exige, en la búsqueda del desarrollo, la planificación regional que en manera alguna es antagónica a las leyes del mercado sino que las complementa. En tanto que el desarrollo abarca lo social, lo físico, lo económico y lo institucional, la planificación habrá de referirse a ellos de manera holística, reconociendo que las desigualdades regionales del país sólo serán superables con una estrategia global que considere todos los aspectos y plantee acciones para resolver las dificultades sociales tanto en el ámbito urbano como en el rural, cuyo crecimiento es clave para el desarrollo.

En ese orden de ideas los planificadores no sólo deben tener presente su obligación y responsabilidad técnicas sino que deben propiciar espacios de concertación con las comunidades a las cuales deben conocer profundamente en todos los aspectos para definir las políticas y guías de su correspondiente práctica, en consonancia con los problemas reales. Para el caso de la región, las áreas del medio ambiente y de la competitividad son claves.

Reconociendo la complementariedad de lo social, lo económico y lo político en los asuntos del desarrollo, es necesario financiar las políticas sociales con los recursos excedentes de sectores económicos como el petróleo.