

27

ha sucedido así y no hay ninguna circunstancia especial que permita pensar que los gobiernos departamentales van a cambiar de posición. En las condiciones actuales, la única instancia que podría hacer la planificación estratégica es la Nación.

Con el argumento de la equidad regional (ver recuadro abajo), tal y como se define en el proyecto de ley que modifica la distribución de las regalías, el Gobierno Central podría decidir las prioridades de la planeación regional. Es cierto que la distribución de las regalías no ha favorecido la equidad regional. No sólo porque ha habido mal manejo de los recursos, sino porque no han existido proyectos de desarrollo regional con una perspectiva de mediano y largo plazo. Puesto que en las actuales condiciones del ordenamiento territorial del país, la única instancia que puede realizar la planeación estratégica regional es el Gobierno Central, éste decidirá de manera discrecional qué tanto le consulta a los gobiernos locales. Por lo tanto, se empieza a vislumbrar cómo el plan de desarrollo no ofrece mecanismos institucionales que permitan la armonía de los intereses locales con los nacionales.

El proyecto de regalías, así como el plan de desarrollo del actual gobierno, propone tres nociones de equidad que son pertinentes. La *equidad intergeneracional*, la *equidad social* y la *equidad regional*.

- La **equidad intergeneracional** se ha reducido al manejo de los flujos financieros futuros, buscando que haya ahorro en los momentos de bonanza y desahorro en los períodos de crisis. La formulación más clara de este principio contracíclico es el proyecto de *regla fiscal* (ver artículo “¿Atentado contra los DESC?” en esta misma edición).

- La **equidad social** tiene que ver con la necesidad de disminuir la pobreza y mejorar la calidad de vida. Es la aproximación convencional a la equidad.

- La **equidad regional** toca de cerca los temas relacionados con el desarrollo regional, y es el tema más promisorio del plan y de los proyectos que el Gobierno ha presentado al Congreso. La equidad regional se alcanzaría si el Congreso aprueba una nueva ley orgánica de ordenamiento territorial (Loot) que permita fortalecer los procesos endógenos de las regiones, e integrar su dinámica a la de las ciudades.



Imagen de newsmatic.e-pol.com.ar
El Gobierno Central es la única instancia que puede realizar la planeación estratégica regional lo cual demuestra que el plan de desarrollo no ofrece mecanismos que armonicen los intereses locales con los nacionales.

Las locomotoras

En consonancia con el desarrollo regional, el plan le da mucha importancia al sector agropecuario. Por lo menos cuatro de las cinco “locomotoras del crecimiento sostenible” tienen que ver con el sector: innovación, impulso al sector agropecuario, vivienda, infraestructura de transporte y comunicaciones.

“El plan de desarrollo regional le da mucha importancia al sector agropecuario pues cuatro de las cinco ‘locomotoras del crecimiento sostenible’ tienen que ver con el sector”

La primera locomotora es la innovación. Aunque no es un tema particular del sector agrario, sí tiene una relación directa. En los últimos 20 años se ha ido deteriorando la institucionalidad del sector y la capacitación e innovación tecnológica se ha concentrado en cultivos específicos. Es conveniente, entonces, que los avances lleguen a toda la agricultura. La innovación debe hacerse pensando en la articulación de la producción agropecuaria con las necesidades de las ciudades y con las potencialidades de las exportaciones.

La segunda locomotora es, específicamente, el impulso al sector agropecuario que se vería beneficiado si, además, se mejora la seguridad alimentaria, se reduce la dependencia de las importaciones y, finalmente, se consolidan los procesos internos de las ciudades-regiones.

La cuarta locomotora es la consolidación de la infraestructura de transporte y comunicaciones. Gran parte de las dificultades de la producción agropecuaria tienen que ver con la ausencia de un mercado doméstico integrado.

La falta de vías de comunicación (ríos, trenes y autopistas) ha impedido que el mercado interno se consolide. Es irónico ver cómo treinta años después, el plan retoma la prioridad del Plan de Integración Nacional (PIN) de Turbay (1978-1982), pues cada vez se hace más evidente que sin integración nacional no hay desarrollo regional.

La quinta locomotora es el impulso a la minería y a la energía. Es la más problemática porque puede ir en contravía de las demás. Hasta ahora la explotación extractiva ha tenido todas las características de las economías de enclave: *boom* transitorio, revaluación del peso, poca generación de valor agregado, débil creación de empleo y destrucción de los recursos naturales. Por ningún lado se observa una fórmula clara que permita evitar esta especie de “malición” de las bonanzas.

“Locomotoras del crecimiento sostenible” que tienen que ver con el sector agropecuario



Impulso al sector agropecuario



Impulso a la minería y energía



Falta direccionamiento

Así, a pesar de que el gobierno acierta en el enfoque, un análisis detallado del plan evidencia cómo el proyecto no tiene un elemento articulador suficientemente fuerte. A veces parecería que la segunda locomotora, la de vivienda, podría ayudar a la armonización de algunos sectores, pero estos mecanismos de integración son débiles. Nada garantiza que la fuerza de todas las locomotoras apunten hacia una misma dirección. Hay serias dudas, por ejemplo, sobre la forma como la lógica extractiva pueda ser compatible con la modernización de la agricultura y con la creación de valor agregado, que se refleje en un mayor empleo. No es suficiente decir que las locomotoras serán impulsadas por la iniciativa privada y, por esta razón, es necesario fortalecer las alianzas público-privadas. Tampoco basta con afirmar que la prosperidad democrática permite que todo confluya. Entonces, es claro que en el plan no hay una secuencia analítica que armonice las locomotoras.

“No es suficiente decir que las locomotoras serán impulsadas por la iniciativa privada, tampoco basta con afirmar que la prosperidad democrática permite que todo fluya”.

Finalmente, el proyecto le da mucha importancia a las comisiones regionales de competitividad (CRC) que tienen, entre sus funciones, la tarea de “articular las instancias del desarrollo regional”. Pero no se ofrecen mecanismos claros que permitan que dichas

comisiones tengan capacidad de articular las decisiones regionales. La única posibilidad de que tales comisiones tengan poder efectivo es mediante la intervención explícita del Gobierno Central. En tal caso, la estrategia de desarrollo regional sería definida por la autoridad central.

Un optimismo moderado

El proyecto de plan de desarrollo del gobierno Santos tiene dos metas muy ambiciosas: el desarrollo regional y la modernización del sector agropecuario. Para lograr estos propósitos tiene que modificar el tipo de desarrollo nacional. Primero, estimulando procesos endógenos que articulen las necesidades del campo y de la ciudad. Segundo, consolidando el mercado interno. Tercero, desestimulando la importación de alimentos básicos y buscando la seguridad alimentaria. Para cumplir con estos objetivos debe lograr la aprobación de proyectos de ley tan importantes como la Loot y la modificación de la distribución de las regalías. Pero, además, tiene que tener en cuenta que el desarrollo regional debe hacerse en consonancia con los intereses de los gobiernos locales, que temen que con el argumento de la equidad regional aumente el centralismo y se les reduzca su margen de maniobra. Para evitar que esto suceda la Loot tiene que darle mucha autonomía a los gobiernos municipales, sobre todo en los temas relacionados con la el manejo del suelo y la gestión urbana, en consonancia con la ley 388 de 1997. ■

Referencias

- DNP, 2010, “DNP destaca enfoque regional en Plan Nacional de Desarrollo” en *Dnp.gov.co*, Bogotá, 27 de octubre. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=S9Zxv mnTvBk%3d&tabid=1157>
- DNP, 2010, “Encuentro Nacional de Comisiones Regionales de Competitividad” en *Dnp.gov.co*, Bogotá, octubre. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=7BcSD gnwlng%3D&tabid=1157>
- “Proyecto de Acto legislativo 13 de 2010 Senado. Por el cual se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones” en *Gaceta del Congreso*, 577, Bogotá, 31 de agosto de 2010. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/gacetadelcongreso.htmhttp://www.senado.gov.co/portalsenado/images/stories/pdfs/texto_ponencia_regalias_6_de_octubre.pdf
- “Proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial” en *Dnp.gov.co*, Bogotá. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=sctHVtFcBcs%3d&tabid=274>

***Jorge Iván González**
Economista e investigador

La revista *Controversia*, de periodicidad semestral, agrupa artículos caracterizados por su rigor académico y por la originalidad de sus aportes a la construcción del conocimiento en las ciencias sociales colombianas. Además, busca presentar algunos debates teóricos y metodológicos frente temas económicos, sociales y culturales de América Latina.

Controversia es una publicación indexada en Colciencias, calificada en categoría C y hace parte de un esfuerzo interinstitucional de cinco ONG colombianas: CINEP-Programa por la Paz, Foro por Colombia, Escuela Nacional Sindical, Instituto Popular de Capacitación y Corporación Región.

Para más información consulte
www.cinep.org.co
o escriba a controversia@cinep.org.co

