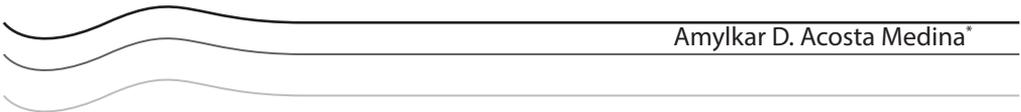


Colombia: el país de las desigualdades

Publicación semestral de carácter técnico-científico / Escuela de Ingeniería de Antioquia –EIA–, Envigado (Colombia)
Revista Soluciones de Postgrado EIA, ISSN 2811-3854 / Año VI / Volumen 6 / Número 11/ Julio-diciembre de 2013 / pp. 41-65



Amylkar D. Acosta Medina*

* Economista de la Universidad de Antioquia. Ministro de Minas y Energía, República de Colombia. Economista. Miembro de número de la Sociedad de Economistas de Colombia. Miembro de número de la ACCE. Ex Presidente del Congreso de Colombia. Correo electrónico: amytkaracostamedina@gmail.com

COLOMBIA: EL PAÍS DE LAS DESIGUALDADES

Amylkar D. Acosta Medina

Resumen

La distribución del ingreso de la sociedad colombiana dista de ser equitativa. La desigualdad se manifiesta en todos los órdenes de la vida nacional, como consecuencia de un enfoque histórico de las políticas públicas, hacia la regionalización del desarrollo. Las costas Caribe y Pacífica colombianas, presentan las cifras más críticas en materia de desempeño económico y social, situación que se opone al contexto internacional, en donde las zonas costeras son justamente las regiones más prósperas.

Los bajos niveles de integración y crecimiento económico regionales, inherentes al atraso en infraestructura de transporte, desvelan la recurrente centralización del poder público, que privilegia el desarrollo de unas regiones, mientras otras permanecen rezagadas. Esta estrategia refuerza el desequilibrio económico, social y político, y redanda en la ineficiencia económica nacional. En consecuencia, si bien los índices de producción van en aumento, las tasas de desempleo y la informalidad laboral también muestran una tendencia creciente, teniendo en cuenta que los sectores productivos de mayor crecimiento son aquellos intensivos en capital y no tan intensivos en recurso humano. Lo anterior, sumado al creciente desplazamiento forzado de la población rural que tiene origen en la desigualdad, el desempleo y la pobreza.

Así pues, el país enfrenta un gran reto en el sentido de reorientar las políticas de desarrollo, que corrijan los desequilibrios interregionales e intrarregionales. Esto, acompañado de la transparencia en el ejercicio de la Política y la integridad en la administración pública, elementos indispensables en la estrategia de desarrollo que requiere el país.

Palabras claves: desigualdad; crecimiento económico; políticas de desarrollo; descentralización.

COLOMBIA: THE COUNTRY OF INEQUALITIES

Abstract

Colombian income distribution is far from being equitable. This inequality manifests itself in every aspect of national life as the consequence of a historical focus of public politics towards the regionalism of development. Colombian coasts Caribe and Pacific, present the highest most critical numbers in economic and social development, which is the exact opposite of what happens in the international context where coastal areas are the most prosperous regions.

Low levels of regional integration and economic development inherent to the delay in transportation infrastructure show the recurrent centralization of public authority, which gives privilege to the development of some regions while others remain behind. This strategy reinforces the economic, social and politic unbalance and emphasizes the national economic inefficiency. Therefore, even though production indexes are rising, unemployment rates and working informality are also showing an increasing tendency, taking into account that the productive sectors of higher growth are those that own great capital and not so great human resources. This added to the increasing forced displacement of the rural population that has its origins in inequality, unemployment and poverty.

Hence, Colombia is faced with the great challenge of reorienting development policies that will correct inter and intra-regional unbalances; this being accompanied by the transparency in the political exercise and the integrity of the public administration, key element in the development strategy that the country requires.

Keywords: Inequality; Economic growth; Development Policies; Decentralization.

COLÔMBIA: O PAÍS DAS DESIGUALDADES

Sumário:

A distribuição de renda da sociedade colombiana está longe de ser equitativa. A desigualdade se manifesta em todas as ordens da vida nacional, como resultado de uma abordagem histórica para o desenvolvimento de políticas públicas para a regionalização. As costas colombianas Caraíbas e do Pacífico têm os números mais críticos em situação de desempenho econômico e social que se opõe ao contexto internacional, em que as áreas costeiras são apenas as regiões mais prósperas.

Os baixos níveis de integração regional e o crescimento econômico, o atraso inerente à infraestrutura de transporte, revelam a centralização recorrente do governo, favorecem o desenvolvimento de algumas regiões, enquanto outras ficam para trás. Essa estratégia reforça o desequilíbrio econômico, social e político, e é a ineficiência da economia nacional.

Consequentemente, embora as taxas de produção estejam subindo, o desemprego e a informalidade também mostram uma tendência crescente, tendo em vista que os setores produtivos valorizam mais o crescimento de capital e menos os recursos humanos. Junte-se a isso, o aumento do deslocamento forçado de populações rurais que se originam na desigualdade, desemprego e pobreza.

Assim, o país enfrenta um grande desafio no sentido de reorientar as políticas de desenvolvimento, para corrigir os desequilíbrios inter e intra-regionais, além da transparência no exercício da política e da integridade na administração pública, elementos essenciais para a estratégia de desenvolvimento das necessidades do país.

Palavras-chave: Desigualdade; Crescimento econômico; Política de desenvolvimento; Descentralização.

Colombia: el país de las desigualdades

Amylkar D. Acosta Medina

Recibido: 4 de junio de 2013 / Aprobado: de 2013 / Discusión abierta hasta diciembre 2014
Revista Soluciones de Postgrado EIA / Año VI / Volumen 6 / Número 11 / Julio-diciembre de 2013 / pp. 41-65

«La desigualdad deslegitima el sistema político, da origen a movimientos sociales y a actores políticos antisistémicos, configura el escenario para conflictos sociales fuertemente polarizados y para una lucha por beneficios».

F. Fukuyama

1. La brecha socioeconómica

Colombia es el país de las desigualdades. Hace muchos años alguien afirmó que Colombia padecía de hemiplejía, afección que paraliza la mitad del cuerpo, y no le faltaba razón, dadas las grandes asimetrías que han caracterizado su desarrollo económico y social, a tal punto que se ha llegado a hablar de dos colombias, la una que concentra sus avances y su progreso y la otra sumida en el atraso y en la postulación. Con su Plan de Desarrollo «Para cerrar la brecha» el expresidente Alfonso López Michelsen se propuso reducir la brecha entre esas dos colombias, acortar las distancias entre el campo y la ciudad, entre el agro y la industria, entre asalariados y capitalistas. Este ha sido un tema recurrente en los programas de campañas electorales, pero se desestima a la hora de formular los planes de desarrollo, así como en los planes de inversión. Al fin y al cabo

en Colombia se hace campaña en verso, por lo versátil, y se gobierna en prosa, por lo prosaico. Una cosa es con guitarra y otra cosa es con violín.

Más de treinta años después, lo que era una brecha se ha convertido en un abismo cada vez más profundo, lo cual se ha traducido en un gran desajuste social. Pese a la retórica en torno a la cohesión social del anterior gobierno, durante esos 8 años se acentuó dicho proceso de centralización y concentración del poder económico y, por ende, del poder político. Bien se ha dicho que la política es la expresión concentrada de la economía, y ejemplos al canto los tenemos por montones en este país de privilegios y exclusiones.

Las cifras no mienten: Las utilidades del sector financiero se multiplicaron por 7 en el transcurso de 7 años, al pasar de los \$632.000 millones en 2002 a \$4,4 billones en 2009. En contraste, durante este mismo lapso el salario mínimo sólo se incrementó 6 %. Ello explica en gran medida que en el período 2002-2007 la participación de las empresas en el PIB pasara del 28,9 % al 33,7 %, casi 5 puntos, que representan US \$14.000 millones; mientras tanto, entre el año 2003 y el 2008 la participación de los asalariados se redujo del 34,6 % al 31,1 %.

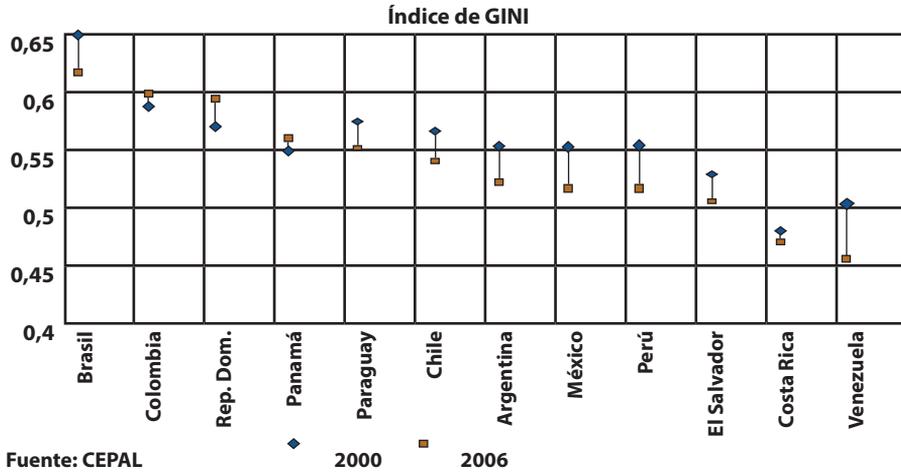


Figura 1. Índice GINI

Colombia fue el único país de Latinoamérica que no pudo o no quiso aprovechar el buen desempeño de la economía durante el quinquenio virtuoso (2003-2008), durante el cual esta creció en promedio el 6 % anual, muy superior al promedio histórico de los 10 años anteriores que fue del 4 %, para reducir sus índices de pobreza. Y de contera, en lugar de mejorar la distribución del ingreso esta empeoró al pasar el coeficiente Gini de 0,56 en 2002 a 0,59 en 2008, muy cercano al que tenía el país 15 años atrás, desbancando a Brasil como el país con mayor concentración de la riqueza en Latinoamérica, que a su vez es la región más inequitativa del planeta, que redujo su Gini de 0,625 en 2004 a 0,579 en 2009. En Colombia el ingreso del 20 % de los hogares más ricos es 25 veces mayor que el ingreso del quintil más pobre, lo cual es aberrante.

El modelo de crecimiento sin empleo (Acosta, 2005) nos llevó a que entre 2006 y 2008 la producción industrial creciera un 40 %, mientras que el empleo creció en dicho sector para el mismo período sólo el 1,1 %. En los 8 años de la administración Uribe la producción industrial creció el 30 %, mientras que el número de empleados disminuyó el 6 %. Y las gabelas tributarias al gran capital, especialmente la deducción del 40 % del impuesto de renta por reinversión de utilidades en activos fijos que ascendieron el año pasado a \$3,7 billones, eran supuestamente para promover de esta manera la generación de empleo. Ello se explica en gran medida por el hecho que el 40 % de los \$3,7 billones favorecieron precisamente a la minería y a la industria petrolera, el sector que menos necesitaba de tales incentivos y el cual, por ser tan intensivo de capital, es poco generador de empleo. Y ello en un

país que registra una tasa de desempleo abierto de más del 12 % y de una informalidad que frisa el 60 %, la más alta de la región.

Claro que el campo fue el que llevó la peor parte: el sector agropecuario ha venido creciendo sistemáticamente por debajo de un tercio con respecto al crecimiento PIB total. Así, mientras el crecimiento consolidado de la economía entre 2004 y 2007 fue de 20,3 %, el sector agropecuario, a duras penas, alcanzó el 6,88 %. Ello explica el por qué los índices de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas (NBI) son notoriamente más elevados en el campo que en la ciudad; según el último estudio, el índice de pobreza en Colombia se situó en el 45 % promedio; entre tanto, para la zona rural, que sufre un acelerado proceso de descampesinización por cuenta del desplazamiento forzado, el mismo índice es del 62,1 %.

Dos economistas muy reputados, como lo son Alesina y Rodrick advierten que «*los países con mala distribución del ingreso y la riqueza tienden a crecer menos*»¹. El ex presidente del gobierno español Felipe González es de la opinión de que «*la desigualdad pone en peligro el crecimiento*»²; es más, «el modelo económico que no redistribuye los ingresos no es exitoso». Gustavo Yamada, Jefe de la Unidad de

Pobreza y Desigualdad del BID no pudo ser más categórico cuando afirmó que «cuanto más desigual es un país menos efectivo es el crecimiento para reducir la pobreza»³. Por su parte la CEPAL, en un importante estudio llegó a la conclusión que una mejor distribución del ingreso, además de disminuir el número de pobres refuerza el crecimiento. De modo que el país tiene un gran reto en este frente, si no quiere seguir estancado y con una economía raquítica, que en lugar de generar empleo lo destruye. En suma, como lo acota el Nobel de Economía Joseph Stiglitz, «el aumento de la desigualdad es una de las razones de la desaceleración económica»⁴ y remata diciendo que «un sistema político y económico que no reparte beneficios a la mayoría de los ciudadanos no es sostenible a largo plazo. Con el tiempo, la fe en la democracia y la economía de mercado se erosionarán y se pondrá en tela de juicio la legitimidad de las instituciones y los acuerdos vigentes»⁵. Así de claro y contundente es el mensaje, que al parecer comparte el Presidente Juan Manuel Santos cuando admite que «de nada sirve el crecimiento económico y la riqueza si los recursos no se destinan a cerrar las brechas de desigualdad»⁶. Lo cierto es que, como lo sostiene el ex constituyente Eduardo Verano «crecer poco o no crecer, solamente garantiza tres consecuencias: que más pobres sean mucho más pobres;

1 Alesina, A. y D. Rodrik (1994). "Distributive Politics and Economic Growth." *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, Vol. 109(2).

2 BID. Nora Lustig, Omar Arias y Jamele Rigolini.

Reducción de la pobreza y crecimiento económico: la doble causalidad. 2010

3 Idem

4 Ver El Espectador. Enero, 13 de 2013

5 Idem

6 Ver Portafolio. Agosto 26 de 2012

que surjan más pobres que pudieron no llegar a serlo; y que aparezcan más pobres que pudieron dejar de serlo» De allí la importancia del crecimiento sostenido del PIB, como condición necesaria, mas no suficiente para sacar de la pobreza a amplios núcleos de la población que la padece.

2. Los desequilibrios regionales

La misma brecha que se ha convertido en abismo en lo económico y lo social se repite a nivel interregional e intraregional; así como hay sectores ganadores y perdedores en el primer caso, también hay en este país de regiones unas que son ganadoras netas y otras que son perdedoras netas. En el decurso de la historia unas regiones han ido consolidando su desarrollo, mientras otras han permanecido rezagadas. Estas últimas concentran el mayor número de pobres, de desempleados y de población con NBI. Como lo afirma el ex constituyente Eduardo Verano, «la mitad de los colombianos con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) (vivienda digna y suficiente, acceso a los servicios públicos básicos, escolaridad y salud esenciales) viven o mal viven en las Regiones Caribe y Pacífica. 7 de cada 10 departamentos, el 70 %, tienen un peor indicador de NBI que el promedio nacional —que es del orden del 27 %; y qué curiosa casualidad que los únicos mejores que la media nacional sean los departamentos cafeteros, incluido Valle, y por supuesto, Bogotá y Cundinamarca. Ahora, Meta y

otros 4 departamentos, incluido Atlántico, son los únicos invitados sin *smoking* a esta velada de élite y están apenas allí, mordiendo el promedio» (Verano, 2012). Cabe dar relieve al envidiable indicador de NBI de la capital del país, del orden del 9,2 %, con estas connotaciones: «es un afortunado tercio del correspondiente promedio nacional; el Chocó es casi 9 veces peor, la Guajira 7 veces peor y Sucre 6 veces peor. Brechas que ofenden la dignidad de los rezagados habitantes. La injusticia interregional contribuye a que tengamos en el Caribe, como Región, en la triste compañía del Pacífico, las peores cifras de desempeño económico y social del país» (Verano, 2012). Y ello no se ha dado por generación espontánea, para explicárnoslo tenemos que recurrir a la historia económica del país.

El gran pensador Antonio García habló de un capitalismo «tardío y periférico» para referirse al desarrollo embrionario de este sistema económico en Colombia en las postrimerías del Siglo XIX. La acumulación originaria del capital, como la denomina Marx en «El capital», se basó en el excedente económico generado por la caficultura, que fue el que sirvió de base para importar al país las primeras máquinas y equipos industriales. Esta circunstancia aunada al hecho de que los ingresos que generaba dicha actividad sirvieron de fundamento a la formación de un mercado interno, hizo posible la incipiente industrialización del país. El Río Grande de la Magdalena, principal arteria fluvial del

país, era prácticamente la única vía de comunicación del habilitada para el comercio exterior en ciernes de una economía, para aquel entonces, mono exportadora del café. Desde 1823 se hicieron grandes esfuerzos tendientes a introducir la navegación a vapor, y hasta bien entrado el siglo XX esta modalidad de transporte siguió jugando un papel de la mayor importancia. Posteriormente se le dio la espalda, con grave detrimento, pues al limitarse su navegabilidad el país prescindió de un medio de transporte seguro y barato, para depender casi exclusivamente del transporte aéreo y por carretera, ya que también se abandonaron los ferrocarriles nacionales. Está comprobado que el transporte intermodal contribuye ostensiblemente a la mayor competitividad del país, que teniendo cómo implementarlo no lo ha hecho.

Así nació y se desarrolló, en este entorno, la industria nacional, teniendo como vértices del denominado «triángulo de oro» a Bogotá, Cali y Medellín. Primero fue la agreste geografía del país, con sus tres cordilleras, la que sirvió de barrera natural de protección del mercado interno, que de este modo resultaba cautivo; luego, los altos aranceles del modelo proteccionista ocuparían su lugar. Aunque durante la segunda mitad del siglo XIX el sector exportador colombiano era muy débil y poco dinámico, entre 1905 y 1950 tuvo un particular auge, aunque limitado a sólo tres renglones: café, banano y tabaco. Como lo sostiene el Observatorio del Caribe, «el

temprano despegue de la industria manufacturera en la región Caribe a finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, primero en Cartagena y posteriormente en Barranquilla, no logró consolidar a la región como un importante polo de desarrollo industrial»⁷. En efecto, después de participar con el 11,7 % de las exportaciones totales en 1916, ya para 1950 se redujo al 4,5 %, pese que durante dicho intervalo se vivió un floreciente auge exportador, pero del cual sacó mayor partido el centro del país.

Como lo acota el investigador Jorge García, «los 30 años comprendidos entre 1950 y 1980 enmarcan dos períodos bastante diferenciados del enfoque de la política económica del país, en particular la referente al comercio exterior. Es así cómo el período comprendido entre los años 1950–1966 puede considerarse como de sustitución de importaciones y el período 1966–1980 como de promoción de las exportaciones»⁸. Durante estos dos períodos —pero muy especialmente en el segundo— predominó el intervencionismo de Estado en boga y se dispuso de toda una batería de medidas encaminadas a promover, fomentar y proteger tanto la producción nacional como la diversificación de exportaciones. Entre todas ellas se destaca la expedición del Decreto–Ley 444 de 1967 de la

7 Observatorio del Caribe. Estructura industrial del Caribe colombiano (1974 – 1996). 2000

8 Banco de la República. Jorge García García. Ensayos sobre comercio exterior y desarrollo económico en Colombia. 2008

administración de Carlos Lleras Restrepo, a través del cual se estableció el régimen cambiario y de comercio exterior. En virtud del mismo se puso la política monetaria, cambiaria y de comercio exterior del país al servicio de la industria nacional, la cual se había asentado fundamentalmente en el «triángulo de oro». Lo propio ocurrió con la inversión pública, sobre todo en materia de infraestructura; se trataba de comunicar los centros de producción con los puertos, de allí la forma radial que revistiera el sistema vial, en virtud del cual las regiones que, como la Caribe y la Pacífica, contaban con las facilidades portuarias se convirtieron en simples corredores viales. De allí que todavía sigue siendo más fácil comunicarse entre cualquiera de las capitales departamentales de dichas regiones con el interior del país, que entre ellas mismas. En la malla vial han primado las grandes troncales sobre las transversales que intercomunican a las propias regiones, las cuales aún se echan de menos; a falta de ellas inmensas regiones del país permanecen embotelladas. Es muy dicente que la densidad vial de la región Caribe para 1948 era del 8,3 km L/100 km², y en 1999, 51 años después, sólo alcanzó el 10,1 km L/100 km², muy por debajo de la densidad promedio nacional que para la misma época se situaba en el 16,06 km L/100 km²⁹, la cual, a su vez, es mediocre respecto al promedio de la densidad vial en la región.

⁹ Esta densidad es calculada sobre la red troncal, las vías departamentales y municipales. El promedio nacional no contempla la Amazonía y la Orinoquía.

No faltan quienes, aún en el siglo XXI, continúan defendiendo con argumentos traídos de los cabellos este esquema que ha sido tan nocivo para el país. Es el caso del ex ministro de Hacienda Rudolf Hommes, para quien «si los centros de producción se desplazan inicialmente al Caribe y eventualmente al Pacífico, el centro va a sufrir una decadencia sin precedentes que no se ha tenido en cuenta. Las costas no son las que necesitan ferrocarriles y carreteras, porque su geografía las favorece. La migración hacia ellas ya está en marcha y les van a imponer una gran presión por servicios, educación y vivienda. Las que necesitan esas carreteras y los ferrocarriles para sobrevivir son las ciudades del centro del país. Esa inversión va a ser muy inferior a la que se necesitaría para atender las necesidades de los que emigrarían a las costas en busca de empleo»¹⁰. Si nos atenemos a este planteamiento las regiones periféricas seguirían aisladas del progreso y el desarrollo, condenadas al ostracismo.

3. «Palo porque bogas y palo porque no bogas»

Luego vendría el Consenso de Washington con sus nuevos paradigmas, consignados en un decálogo más conocido como «La cartilla», que siempre sirvió de férula a los organismos multilaterales, en especial el Banco Mundial y el FMI. Todos los países de América Latina se adhirieron al nuevo modelo económico que vino a reemplazar

¹⁰ Ver El Tiempo. Diciembre 29 de 2012

el modelo de la Cepal que había inspirado el economista argentino Raúl Prebisch. En Colombia se dieron los primeros pinitos cuando el Presidente, Virgilio Barco, ya tenía el sol a sus espaldas, pero fue en la administración de César Gaviria cuando se le dio rienda suelta a la apertura económica y a la desregulación del mercado cambiario, dos pilares del nuevo credo que tuvo en Ronald Reagan y Margaret Thatcher sus principales propulsores. El modelo de desarrollo «hacia adentro» dio paso al capricho del aperturismo sin reflexión con todos sus estragos; como ha sido ampliamente demostrado, fue una apertura hacia adentro, con todas sus consecuencias sobre el aparato productivo. Como lo señala el Observatorio del Caribe, «la apertura económica no dio lugar a una transformación de la industria manufacturera regional y a su conversión en un polo de desarrollo industrial. Por el contrario, la producción manufacturera de la región fue golpeada con particular severidad con motivo de la apertura económica del inicio de los años 90; la caída de la producción industrial fue mucho mayor que en el resto del país».

Si regiones como la Pacífica se habían visto sacrificadas por el proteccionismo de la industria de invernadero que teníamos, con la apertura se auguraban los mejores días para las mismas dada su envidiable ubicación geográfica en un país que se precia de ser, como dijo López de Mesa, la esquina oceánica de América. Se planteó en sus inicios que el éxito de la apertura

estaba en la implementación de tres estrategias: la modernización industrial, la reconversión industrial y la relocalización industrial. Esta última estaba llamada a convertir al Caribe y al Pacífico en los dos principales polos de atracción de la industria con vocación exportadora, pero ello nunca se dio. Y no se dio porque tanto la modernización y la reconversión industrial, igual que la relocalización industrial se quedaron en el papel; y, lo que es peor, entonces como hoy, el país estaba carente de una infraestructura vial, logística y portuaria, que son esenciales para mejorar la productividad y por ende la competitividad. Nos recuerda el connotado politólogo Eduardo Posada, citando un estudio británico de 1950 que ya observaba que «el mayor desarrollo de la producción corre siempre el peligro de ser neutralizado en Colombia por su enemigo más antiguo: el problema del transporte». Esta afirmación no está muy lejos de lo que sostuvo recientemente el Presidente de la Confederación de Transporte de Carga por Carretera (Colfecar), Jaime Soriano, «el país presenta un atraso de, al menos, 60 años en materia de infraestructura vial. Después de Rafael Reyes, hace cien años, de Pedro Nel Ospina en los años 20 del siglo pasado y el General Rojas Pinilla en los años 50, no se ha vuelto a ver en Colombia un salto importante en materias de obras públicas y desarrollo de la infraestructura»¹¹.

Se malogró, entonces, esta oportunidad, así como también le fue esquivo la anterior. En

11 Ver Portafolio, febrero 4 de 2005

tales condiciones, no es raro que la participación en el PIB del centro del país supere con creces la de regiones como el Caribe colombiano. La realidad no puede ser más patética: Bogotá concentra el 25,8 % del PIB nacional y con Cundinamarca concentra casi el 31 % del Producto Interno Bruto. Ahora, si tomamos en conjunto el famoso «triángulo de oro» que sumaría a Antioquia y Valle, la cifra relativa por poco no concentran las dos terceras partes del PIB. Pongamos estos números al lado de los de la Región Caribe, en la que ocho departamentos (incluyendo San Andrés) apenas sí participan con el 15 % del PIB. Y, como lo señala un estudio del Centro de Estudios Regionales del Banco de la República en Cartagena, «si existen recursos subutilizados en una región, tales como tierras, infraestructura o mano de obra, la economía del país estará peor. Esta subutilización de recurso se refleja en unas menores tasas de participación en el mercado laboral en las regiones rezagadas. Si hay sobre-aglomeración de recursos (físicos o humanos) en una ciudad o región, también se produce una ineficiencia económica global»¹². Un estudio realizado por el investigador de la Escuela de Economía de la Universidad Sergio Arboleda, Enrique Gilles, llegó a la conclusión que «una economía más integrada y abierta al mundo produce efectos asimétricos, no neutrales, sobre el territorio que deben ser tenidos en cuenta para una correcta elaboración e implementación de las políticas

públicas»¹³. En efecto, se ha venido dando una «concentración y recomposición de la canasta exportadora colombiana hacia los productos primarios, desde un punto de vista regional...La simple observación de los datos de exportaciones departamentales debe ponernos a reflexionar sobre las acentuadas diferencias de las estructuras productivas departamentales...(el grado de) sofisticación de las exportaciones departamentales es un indicador adicional del gran desequilibrio territorial del país»¹⁴.

4. Una digresión

Hagamos una digresión para referirnos a un hecho de singular importancia sobre el cual queremos enfatizar. Llama poderosamente la atención que mientras en el resto del mundo las regiones más prósperas están localizadas justamente en las zonas costeras, en Colombia estas permanecen relegadas y postergadas en su desarrollo. Como lo documenta un estudio del Observatorio del Caribe por ejemplo, «en Estados Unidos las zonas más dinámicas en crecimiento económico y demográfico están localizadas a menos de 80 km de las costas. A nivel mundial los países que se localizan a menos de 100 km de las costas ocupan cerca del 5 % de la superficie habitable del globo y aportan el 37 % de la producción bruta mundial. En Colombia dicho patrón no se observa y, por el contrario, lo que se encuentra es que los municipios que están localizados a menos

12 Ver B de la R. Documentos de trabajo sobre Economía Regional. Enero, 2007

13 Ver Portafolio. marzo 4 de 2013

14 Idem

de 100 km de las costas están en condiciones precarias en términos de su nivel de desarrollo socioeconómico». Y no es para menos, dado que «con el bajo nivel de integración y las estructuras económicas regionales, se puede esperar que la polarización regional se perpetúe en Colombia. Los más poderosos eslabonamientos están en las regiones prósperas y los débiles enlaces en las regiones atrasadas. Hay pocas razones para esperar cambios en estas tendencias en el mediano plazo» (Bonet, 2005, 40)¹⁵.

Así las cosas, se le plantea al país la perentoria necesidad de fortalecer el desarrollo de sus zonas costeras y para ello juega un papel de la mayor importancia la estrategia de relocalización industrial en las proximidades de los puertos; pero, para que ello sea posible es indispensable dotarla y habilitarla de una infraestructura robusta que le sirva de soporte. Las ventajas que ofrecían para tales efectos al régimen de las zonas francas constituían en este sentido un gran atractivo, el cual se perdió cuando se desvirtuó el carácter de las mismas a través del esperpento de las zonas francas «uniempresariales» o «no colindantes», que pueden localizarse en cualesquier lugar del país. Los estímulos tributarios y arancelarios que se le otorgaron a estas últimas a través del Decreto 383 de 2007 han contribuido a concentrar aún más la localización de las empresas, y con ellas el crecimiento y el desarrollo en

15 Jaime Bonet. Cambio estructural regional en Colombia: una aproximación con matrices insumo-producto. Julio de 2005

el interior del país, en desmedro una vez más de la periferia. En tales circunstancias, no es extraño que se dé la paradoja que el centro del país tenga una participación en las exportaciones muy superior a las regiones del litoral que son las que cuentan con la ventaja comparativa y el privilegio de contar con los puertos.

5. ¿Y de la agenda interna, qué?

Y a lo largo de todos estos años no ha habido mayor interés en acometer las obras para dotar al país de la infraestructura que la economía está pidiendo a gritos, las cuales están claramente identificadas en la Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad —AIPC— (Acosta: 2006); se siguen aplazando y aplazando, convirtiéndose este en el mayor escollo que enfrentan importadores y exportadores. En un Informe reciente del Foro Económico Mundial, en porcentajes estadísticos de países en calidad férrea le dan a Colombia una calificación de 1,5 y el puesto 100 entre los países más rezagados en esta modalidad de transporte. En cuanto a la calidad de las carreteras, Colombia recibió una calificación de 2,9, que la ubicó en el puesto 91. En lo que hace a la calidad de la infraestructura portuaria la calificación fue de 2,9 también, quedando en la casilla 108. En infraestructura para transporte aéreo le fue algo mejor a Colombia, pues obtuvo una calificación de 4,8 y ocupó el lugar 64. En fin, Colombia con un puntaje promedio de 3,1 ocupó el puesto 89 entre

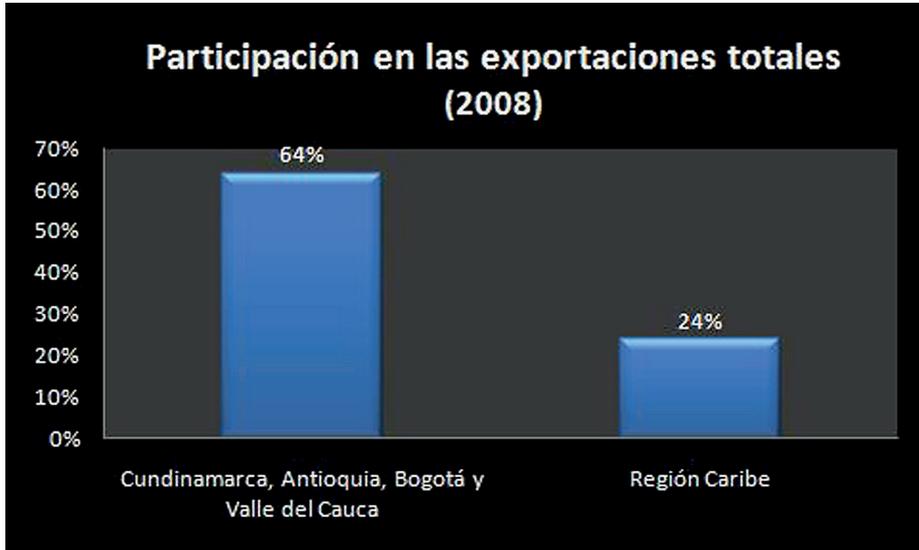


Figura 2. Participación en exportaciones totales (2008)

Fuente: DANE

134 países en cuanto a la calidad de su infraestructura y ello es sumamente preocupante. Si todo el país está rezagado en infraestructura, la situación de las regiones periféricas es aun más dramática.

En el pasado, el país había tratado de compensar su baja competitividad en los mercados internacionales a través del manejo de una tasa de cambio competitiva, y por mucho tiempo mantuvo un mercado cambiario controlado, hasta que se vio forzado por las recomendaciones del FMI a desmontar su regulación a finales de la década de los 90. Progresivamente, a medida que se han ido negociando acuerdos y tratados comerciales se ha ido desmontando la protección arancelaria a la producción nacional hasta dejarla totalmente desguarnecida. Incentivos a los

exportadores como el Certificado de Abono Tributario (CAT), que después se convirtió en el Certificado de Reintegro Tributario (CERT) han tenido que ser desmontados por ser contrarios a las estipulaciones de las reglas de la Organización Mundial de Comercio (OMC). También se han tratado de abaratar los costos laborales para ser competitivos y para tal efecto se expidieron dos reformas laborales: la Ley 50 de 1990 y la Ley 789 de 2002, pero sin que jamás pueda llegar a equipararse por esta vía a los costos laborales de la China, el Cid campeón del comercio mundial. El pesado fardo de todos estos costos en los que ha incurrido el país por cuenta de la sobreprotección a la industria doméstica ha recaído sobre todo el país y no únicamente sobre las zonas de influencia de fabricantes y firmas exportadoras.

Últimamente, a raíz de que se revirtió la tendencia de la tasa de cambio, pasando de ser campeones de la devaluación a campeones de la revaluación, una vez más el gobierno echó manos de recursos del presupuesto nacional para «compensar» a las empresas exportadoras, como lo hizo el Presidente Uribe por sumas que superaron los \$500.000 millones.¹⁶

Es evidente, entonces, que las políticas públicas en materia económica le han servido —y mucho— a las empresas, especialmente los grandes conglomerados. Es así como la política monetaria, la cambiaria y la de comercio exterior, le han pasado la factura a todos los colombianos. Por eso tenemos que decir que no tienen razón quienes abogan por la descentralización fiscal, proponiendo que reviertan en inversión a cada una de las regiones en la misma proporción de su contribución a los recaudos y se duelen, por ejemplo, que mientras el Valle del Cauca genera el 12 por ciento de los impuestos nacionales sólo recibe el 7 % de los recursos del Sistema General de Participación (SGP). Es fácil colegir que los grandes contribuyentes, como las empresas del Valle del Cauca, las de Cundinamarca, Antioquia y Atlántico, especialmente, se han consolidado y posicionado como tales, gracias a la contribución de todos los colombianos. Y, de contera, son estas las mismas empresas que se han visto favorecidas, con largueza, con las mentadas gabelas

¹⁶ Ver Álvaro Uribe Vélez, Presidente de la República. Informe al Congreso de la República. 2008

tributarias, las cuales le costaron al país en el corto lapso de 5 años —entre 2003 y 2008—, la friolera de \$26 billones. Este sesgo de las políticas públicas ha contribuido no sólo a la concentración del crecimiento y el desarrollo sino también a la concentración del ingreso, concomitantemente con la mengua del ingreso per cápita de la periferia.

6. La funesta dualidad

Este desarrollo dual de la economía del país atenta contra la integración y el desarrollo regional, impide que se desarrollen a plenitud las enormes potencialidades que albergan aún las más remotas regiones y conspira contra las posibilidades de mejorar el Índice de Desarrollo Humano (IDH) a su población. Es muy dicente que Colombia en lugar de avanzar en este Índice retrocede, pues según el más reciente Informe publicado por el PNUD (2010) pasó del lugar 70 al 91, muy por debajo de otros países de la región como Chile (puesto 40), Argentina (45), Uruguay (51), Cuba (59), Panamá (60), México (61), Costa Rica (62) y Venezuela (71). Por lo tanto son muchas las razones que militan a favor de un giro en las políticas públicas, las cuales deben reorientarse de modo que contribuyan a nivelar la cancha y a corregir los enormes desequilibrios interregionales e intraregionales. Al país, pero especialmente a las regiones, les ha hecho mucho daño la falsa disyuntiva entre la equidad regional y la eficiencia-país, la cual ha hecho carrera entre los formuladores de la política macroeconómica. Se asume desalentadamente que

cualquier inversión dirigida al desarrollo regional incurrirá en costos de oportunidad en términos de crecimiento económico del país como un todo. Por cuenta de esta distorsión el país sigue asumiendo el costo de un «arancel» geográfico que le significa a las empresas que siguen localizadas en el altiplano estar a más de 1.000 km de la costa Caribe y 500 km de la pacífica. Dicho «arancel» se

traduce en sobrecostos en los fletes, lo cual le resta competitividad a las exportaciones colombianas. Según Meter Paul Eichmuller, Presidente de DHL Danzas Air & Ocean en Colombia, «Para las empresas en Colombia, los sobrecostos por no tener una infraestructura adecuada pueden ser hasta de 20 %»¹⁷.

¹⁷ Ver Dinero. Junio, 10 de 2005

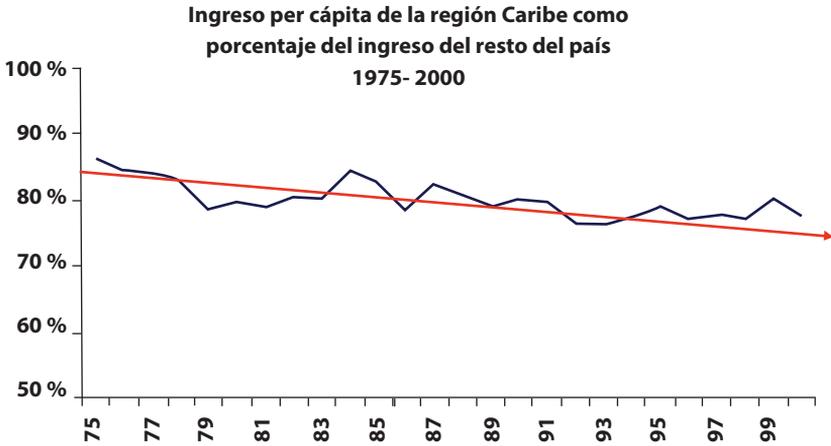


Figura 3. Ingreso per cápita de la región Caribe como porcentaje del ingreso del resto del país, entre 1975- 2000

Fuente: CEGA

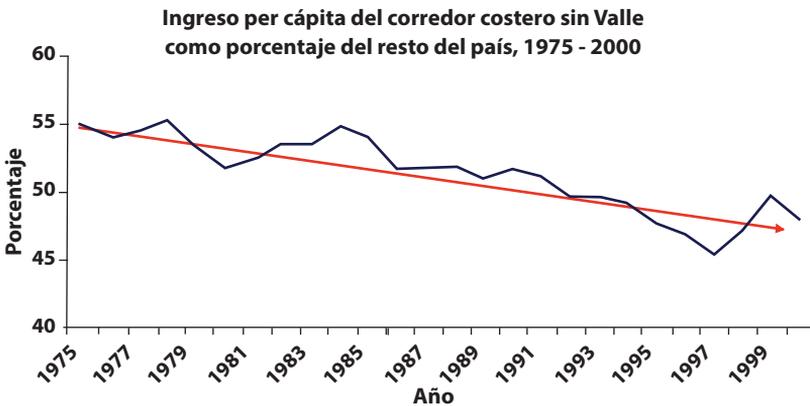


Figura 4. Ingreso per cápita del corredor costero sin Valle como porcentaje del resto del país, 1975 - 2000

Fuente: CEGA

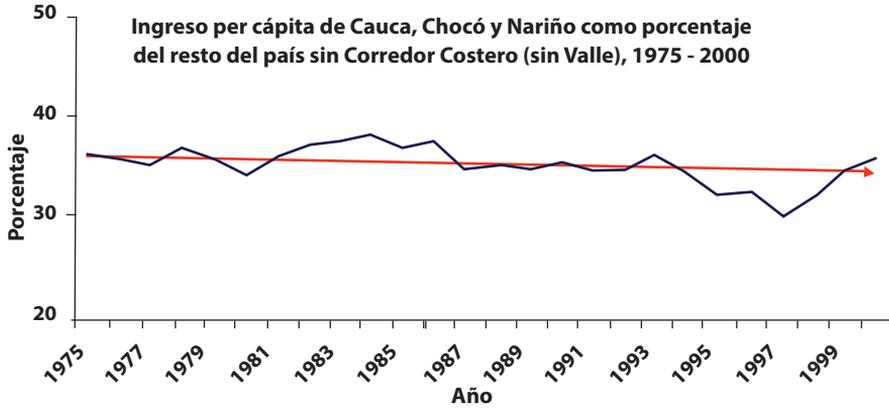


Figura 4. Ingreso per cápita de Cauca, Chocó y Nariño como porcentaje del resto del país sin Corredor Costero, 1975 - 2000

Fuente: CEGA

7. Del centralismo a la descentralización, y de esta a la autonomía regional

El planteamiento anterior nos lleva a afirmar que la centralización del poder político y la concentración del poder económico en este país no es un hecho fortuito, sino que responde a un direccionamiento de las políticas públicas que han prevalecido casi sin interrupción desde los albores de nuestra independencia hace 200 años. El decir de Rafael Núñez, el Radical, al referirse a la férula del centralismo de la época no pudo ser más elocuente: «el gobierno general no es, por tanto, sino simple delegatario revestido de especiales atribuciones administrativas por la voluntad de los Estados... Las funciones de la autoridad nacional son limitadas; mientras que las funciones del Gobierno

de los Estados abrazan generalmente todo lo que puede ser materia principal de administración pública». Pero, a poco andar dio el bandazo y pasó sin vísperas del radicalismo hirsuto al más acendrado conservadurismo y después de ser su más acerbo crítico se tornó en el más feroz defensor del centralismo a ultranza. Esto dijo Núñez el regenerador luego de abjurar del radicalismo liberal al entonar la palinodia: «La Constitución de 1863 (la misma que él había ayudado a prohijar) ha dejado de existir, sus páginas manchadas han sido quemadas entre las llamas de la Humareda. Viva la nueva Constitución!».

Así fue como se impuso de nuevo, a través de la Constitución de 1886, de corte confesional, la misma que el propio Rafael Núñez eludió firmar y en su lugar lo hizo el Vicepresidente General Campo Serrano. En virtud de la misma el abominado y abominable centralismo volvió por sus fueros

mediante una fórmula dicotómica, ambivalente: «La centralización política y la descentralización administrativa», la cual se mantuvo por más de 100 años. Fórmula esta que iría a contrapelo del discurso de Núñez, el Radical, sobre las bondades de la descentralización, pues según él «la Federación es nuestra tierra prometida (...) La historia administrativa de la Nueva Granada, casi desde su fundación, es la historia del desarrollo de los fueros seccionales, a despecho de la más obstinada resistencia del poder nivelador, o sea del centralismo».

Pudo más la vigorosa fuerza centrípeta de la centralización política que la débil fuerza centrífuga de la descentralización administrativa. Con sobrada razón Núñez acuñó una frase para la historia, después que sus huestes depusieron las armas para entregárselas al Ejército de reserva del General Canal, conservador de pura cepa, que le ha debido servir de epitafio: «yo quedé convertido en el leño inerte que arrastra la corriente y qué no sabe a qué playa irá a reposar»¹⁸. Quien sí sabía para dónde iba, no propiamente a «reposar», fue Miguel Antonio Caro, al lograr que la mayoría de los integrantes del Consejo de delegatarios aprobara el texto de la Constitución propuesta por él, mientras era defenestrado el texto presentado por Núñez, por intermedio de su emisario José María Samper. Y no le quedó difícil urdir esas mayorías espurias de delegatarios, pues

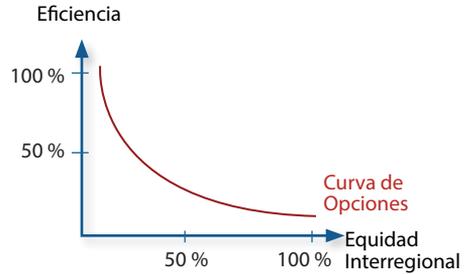


Figura 4. Curva de opciones

Fuente: Observatorio del Caribe

como lo sostiene el historiador Abel Cruz Santos, para conformar la Constituyente que se encargaría de reemplazar la Carta del 63 y que engendraría la Carta del 86, «...Se procedió con criterio discriminatorio a integrar los delegatarios de Antioquia, Cauca y Panamá, Estados reconocidamente federalistas¹⁹...», cuya representación y vocería fue usurpada impune y alevemente por representantes de Bogotá.

Con la Constitución de 1886 no sólo se trajo de vuelta al asfixiante centralismo de enantes sino que el Gobierno central se alzó con el santo y la limosna, toda vez que de un plumazo, mediante el artículo 202 de la Carta Política del 86, se dispuso que los bienes que pertenecían a los Estados soberanos, ahora «pertenecen a la República de Colombia, (1°) los bienes, rentas, fincas, valores, derechos y acciones que pertenecían a la Unión Colombiana en 15 de abril de 1886; (2°) los baldíos,

¹⁸ Discurso pronunciado ante el Consejo de Delegatarios. 1885

¹⁹ Citado por Liliana Estupiñán, Gabriel Eduardo Mendoza y José A Cepeda, Editores. Una mirada a las regiones desde la justicia Constitucional. 2013

minas y salinas que pertenecían a los Estados, cuyo dominio recobra (sic) la Nación (...); (3°) las minas de oro, de plata, de platino y de piedras preciosas que existan en el territorio nacional, sin perjuicio de los derechos que por leyes anteriores hayan adquirido los descubridores y explotadores sobre algunas de ellas (...). Los Estados soberanos, o sea las regiones, habían perdido así, no sólo su autonomía política, sino también su patrimonio fiscal.

Se suele defender este traspié de Núñez con su argumento en el sentido que la Constitución de Rionegro estaba conduciendo a un desmembramiento del país, debido a que «en el funesto anhelo de desorganización que se apoderó de nuestros espíritus, avanzamos hasta dividir lo que es necesariamente indivisible; y además de la frontera exterior, creamos nueve fronteras internas, con nueve códigos especiales, nueve costosas jerarquías burocráticas, nueve ejércitos, nueve agitaciones de todo género».²⁰

Si bien pudo haberse justificado en su momento la centralización con el propósito de impedir la disolución de la República, lo es menos que se hubiera perpetuado por más de 100 años. Bien dijo el ex presidente de Francia Francois Mitterand, refiriéndose a una coyuntura similar en el país galo, que «Francia tuvo que acudir a un poder fuerte y centralizado para hacerse. Hoy necesita un poder descentralizado para deshacerse». Este fue el mensaje de la Constituyente de 1991, entendiendo

²⁰ Idem

además que, como lo afirma Eduardo García de Enterría, «el centralismo es la base de la exclusión política al concentrar el poder en unos pocos electos y a la vez el motivo del desprestigio de la democracia representativa». Ese fue el sentido que tuvo la expedición de una nueva Constitución, caracterizada precisamente por la participación ciudadana.

Las tensiones entre el centralismo y el federalismo en el siglo XIX, que terminó con la derrota de este último en la batalla de La Humareda, se reprodujo a mediados del siglo XX, esta vez entre el centralismo y la descentralización. Luego, a partir de la Constituyente de 1991, la lucha entre el centralismo, que se resiste a desaparecer, y el autonomismo de las regiones (Acosta, 2010) ha estado al orden del día. Para un mejor entendimiento de este proceso, es necesario distinguir lo que se entiende por descentralización y por autonomía regional. Para ello nada mejor que traer a colación la definición del ex magistrado del Consejo de Estado Javier Henao Hidrón, según la cual «se entiende por descentralización la capacidad de gestión administrativa y la autonomía como la capacidad de decisión política». A lo largo de las décadas del 70 y del 80 se avanzó en Colombia en materia de descentralización, entendida esta como desconcentración de funciones y/o delegación de funciones en los entes territoriales, pero sin que el Gobierno central soltara la manija. El Constituyente de 1991 consideró agotado el proceso de descentralización y por ello quiso dar el salto de la descentralización hacia la autonomía de las

entidades territoriales, y así lo consagró en el artículo 1° de la Carta. Pero, durante los 22 años de vigencia de la Constitución de 1991 no sólo no se ha avanzado en lo que hace relación a la autonomía de las entidades territoriales, sino que se ha revertido en múltiples aspectos lo que se había ganado en descentralización. Como nos lo hace ver el jurista Ricardo Zuluaga, «de las 25 funciones básicas del Estado, las fundamentales, le corresponden en exclusiva al Estado central y las otras 10 las ejerce de forma compartida con las entidades territoriales; mientras que las entidades territoriales no tienen ninguna que sea suya de manera exclusiva y en las 10 sobre las que puede tener alguna incidencia, lo hacen de forma compartida con la Nación. Todo lo cual se traduce en que no hay un solo aspecto de la vida estatal que no sea intervenible por el Estado central». Lo más sintomático de este retroceso es el hecho de que después de 20 años no se había expedido la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), llamada por el sociólogo Orlando Fals Borda Ley Madre, y cuando finalmente se expide²¹ el desconcierto fue total porque en lugar de desarrollar lo prescrito por la Constitución sólo se limitó a transcribirlo. Ello, sumado al recorte de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP)²² y al raponazo de las regalías, que se le arrebataron a las regiones para concentrarlas en manos de la Nación (Acosta, 2012), se ha traducido en la recentralización tanto política como administrativa.

21 Ver Ley 1454 de 2011

22 Ver Acto legislativo 01 de 2001 y Acto legislativo 04 de 2007

8. Por una política económica regional

Como lo sostiene el profesor Darío Restrepo, «la enorme desigualdad económica, social, política y territorial colombiana es una construcción histórica que cultiva mecanismos permanentes que la reproducen»²³. Por ello, no puede ser más atinada la propuesta del investigador Adolfo Meisel cuando plantea la urgencia de contar con una política económica que consulte el interés regional, la cual deberá estar basada en estos tres elementos, a saber: debe ser una política de Estado que trascienda los gobiernos de turno y las coyunturas económicas. Se trata de una política integral, en la cual todas las intervenciones del Estado en las zonas rezagadas estén orientadas a dinamizar el crecimiento y a reducir la pobreza de sus habitantes, en el entendido que la inversión estratégica para las regiones rezagadas es la inversión en el capital humano de sus habitantes. La lucha contra la pobreza debe tener un claro componente espacial, pues ella no se distribuye en el territorio al azar sino que se concentra en ciertas regiones. Por ello, nos parece atinado el planteamiento del ex constituyente Eduardo Verano en el sentido que «sin duda alguna, la redistribución espacial del poder y de la institucionalidad política es una auténtica necesidad para buena parte de las sociedades contemporáneas —y Colombia no es la excepción—.

23 Darío I. Restrepo. Equidad y ordenamiento espacial. Agosto de 2010

Internalizar, recoger orgánicamente y potenciar los intereses, los recursos, la riqueza y las energías de las regiones; descongestionar la obesa y pesada trama de los dispositivos de decisión centrales y centralizantes; proveer a la genuina democratización del acceso al ejercicio del poder político: he aquí el verdadero desafío de las regiones de Colombia» (Verano, 2012).

Como lo observa el profesor Restrepo, «para acercar las oportunidades de crecimiento económico entre entidades territoriales, estimular sistemas productivos locales y lograr un gasto público social con criterios de equidad se precisa adoptar un enfoque territorial en la política económica, el gasto público y el sistema político... Orientar la política económica con criterios de equidad requiere arreglos y diseños institucionales nuevos, así como un sistema político electoral que la soporte. Por ello es necesario un paquete integral de reformas a la política económica, al diseño institucional y al sistema político» (Verano, 2012). Sólo de este modo se puede encauzar a las regiones marginadas del país por la senda del desarrollo sostenido y equitativo. Por esa razón, como lo indica el analista Eduardo Posada, en los tiempos que corren «al igual que en 1875, las demandas regionalistas tenían más como mira una mayor participación en los niveles nacionales del Estado que la autonomía política. En la década de 1910 había en la región un sentimiento creciente de que los intereses nacionales se estaban

redefiniendo en detrimento de la Costa». Este es un fenómeno que se ha generalizado en Latinoamérica y a ello se refiere la ex ministra de trabajo de Chile y Directora del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Claudia Serrano, al considerar que los moradores de las regiones discriminadas «están en un círculo que nunca se rompe. Rezago productivo, tecnológico y de capital humano los lleva a ser parte de la llamada “trampa de pobreza”. Esto los lleva a generar poca capacidad de emprender. Para que se rompa ese círculo hay que complementar la política nacional con la territorial».²⁴

Mientras ello se logra es indispensable contar con una estrategia tendiente a morigerar los devastadores efectos sociales del modelo económico centralista predominante y a ello apunta precisamente la iniciativa del Caribe colombiano de crear un Fondo de Compensación y Equidad Regional (FCER), que fue posteriormente distorsionada al crear el Fondo de Compensación Regional (FCR) como parte del Sistema General de Regalías —SGR— (Acosta, 2012), que haga posible que el gasto del gobierno central realmente coadyuve a equilibrar las disparidades fiscales entre unas regiones y otras, buscando una nivelación como punto de partida de esta rectificación histórica del injusto trato recibido por la periferia, a través de una estrategia de convergencia para reducir la creciente desigualdad entre unas y otras regiones, y

²⁴ Ver Portafolio. Agosto, 26 de 2012

también al interior de las regiones mismas. Para lograrlo, es menester que este sea un objetivo explícito de las políticas públicas y no un efecto colateral de las mismas, así como es de imprescindible la voluntad política por parte de quienes tienen en sus manos el poder de decisión, los cuales se siguen mostrando tan renuentes como reticentes. Los pueblos soportan con estoicismo la pobreza, pero definitivamente lo que no toleran es la desigualdad; llegó la hora de las regiones en Colombia, el gobierno de la Unidad Nacional debe tomar nota de ello. Como lo advierte el trabajo del Centro de Estudios Regionales del Banco de la República, «la experiencia internacional en países con niveles de desarrollo económico desigual indica que la reducción de estos es un proceso lento, incluso cuando hay políticas explícitas para su eliminación. Se requiere que exista un compromiso claro y de largo plazo para que las políticas logren ser efectivas. La política regional debe ser una política de Estado» (Maisel y Romero, 2007). Se requiere, entonces, una política de estado que trascienda los gobiernos de turno y las coyunturas económicas. Una política integral, en la cual todas las intervenciones del estado en las zonas rezagadas estén orientadas a dinamizar el crecimiento y a reducir la pobreza de sus habitantes. De allí la importancia de políticas diferenciales y diferenciadas que consulten la realidad y las particularidades de cada región.

9. La autonomía regional no es un capricho

La autonomía regional no es una entelequia y la lucha por ella no se trata de un capricho. La figura de la asociatividad territorial, que fue a la que le dieron la mayor preeminencia en la LOOT no suple la de la integración regional (antes fueron la ADT). No se puede hablar de autonomía cuando esta se limita a la delegación de funciones por parte de la nación a la región. Se requiere que esta tenga atribuciones propias que pueda ejercer. Para que la autonomía regional sea operativa, efectiva, se requiere de la institucionalidad; esta es la que le da entidad, perdurabilidad y consistencia. Es absurdo, además, plantear la constitución de regiones de planeación y gestión (RPG), como lo dispone la LOOT, en lugar de las regiones administrativas y de planificación (RAP), que son las previstas en la carta. Pero, es entendible por qué pretenden suplantar la integración regional por la Asociatividad de las «porciones» de territorio y las RAP por las RPG, pues mientras a través de la integración se gana en poder de interlocución. La asociación es flor de un día, es un matrimonio de conveniencia momentánea, y mientras las RAP tienen vocación de constituirse en Regiones como Entidades Territoriales (RET), a las que le temen como el diablo a la cruz, las RPG no pasarán de ser un ente tecno-burocrático más. Lo dice con toda claridad el ex constituyente Eduardo

Verano, «no habrá desarrollo si no hay una institucionalidad regional adecuada que lo soporte» y es lo que rehúyen los gobiernos con los esperpentos de la Asociatividad y las RPG. Bien dijo el pensador José Ortega y Gasset, «yo no pido la organización de España en grandes regiones por razones de pretérito, sino por razones de futuro. La vida, queramos o no, es una acción que se ejecuta siempre hacia adelante (...)».²⁵

10. El déficit de institucionalidad

Y hablando de institucional, esta es la mayor falencia que se acusa en el país, pero sobre todo en las regiones, lo cual se traduce en un trato desde el Gobierno central hacia las entidades territoriales y las regiones, como si estas fueran menores de edad. Todos los hilos se manejan desde Bogotá, ahora a través de los enlaces de la administración central con los alcaldes y gobernadores. Ello se refleja en el hecho de que a estas alturas no hay una sola región del país que tenga su plan de desarrollo, que sería su carta de navegación y por ello se viene incumpliendo la norma constitucional y el mandato de la Ley Orgánica de Planeación, según la cual los planes generales de desarrollo deben insertar los planes regionales de desarrollo. Y no se viene haciendo simple y llanamente por sustracción de materia, porque no se cuenta con los tales planes. Así mismo, cuando se concertó hace seis años la

Agenda Interna para la Productividad y Competitividad (AIPC), liderada por el Ministerio de Comercio y la Alta Consejería Presidencial para la Competitividad y se trabajó en los planes de competitividad, estos se quedaron al nivel departamental, lo cual es un absurdo. Los departamentos de la Región Caribe no pueden ser competitivos aisladamente, sino como Región, porque sólo de esta manera pueden explotar y potenciar sus ventajas comparativas y competitividad, a través de sus sinergias.

Pero, para hurtarle el cuerpo a la posibilidad y al anhelo de las regiones para darse la institucionalidad de la que carecen a través de las RAP, esta se caricaturiza y hasta se ridiculiza presentándola como si se tratara de un desmedido afán burocrático y clientelista. Pues bien, según el ex Ministro de Hacienda Juan Carlos Echeverri, la puesta en funcionamiento de la propuesta planteada por la Región Caribe le costaría al fisco \$100.000 millones anuales, lo que le pareció una suma exagerada, que se gastaría en burocracia, y según él «esa plata la pueden usar mejor como para solucionar los problemas de La Mojana».²⁶ Por su parte el ex Ministro de Interior y ahora Ministro de la Vivienda Germán Vargas espetó que «en la costa es más prioritario tener agua, alcantarillado, carreteras y empleo, que contar con una asamblea y un supragobernador»²⁷. Esta es una forma de desfigurar y satanizar la

²⁵ José Ortega y Gasset. 1921. España invertebrada

²⁶ Ver El Tiempo. Agosto 25 de 2012

²⁷ Semana. Agosto 28 de 2010

justa aspiración de las regiones de dejar de ser alfíl sin albedrío del centralismo bogotano. Este ardid es muy conocido, se trata de construir un muñeco de paja para después solazarse destruyéndolo a manotazos. Y con estos argumentos traídos de los cabellos le dieron entierro de tercera a la justa aspiración de la Región Caribe, de contar con la RAP y encaminarse hacia la RET.

Con toda razón el entonces Gobernador del Atlántico y vocero del burlado Voto Caribe (2,5 millones de votos), Eduardo Verano, le ripostó que «la región quiere nuevas formas de manejar el Estado. Cuando se quiere estigmatizar un proceso se le minimiza y ridiculiza»²⁸.

Desde luego, el fortalecimiento de las instituciones pasa por la probidad en el ejercicio del poder y obviamente depende también de la calidad de la política y los políticos tan venida a menos. La democracia, la descentralización y la autonomía genuinas requieren de un gran empoderamiento de la ciudadanía a través de su más amplia participación y ejercicio riguroso del control social, única manera de ponerle coto a la corrupción y a la venalidad e inmoralidad administrativa porque ese es su antídoto. Mientras las instituciones sigan siendo capturadas y cooptadas, como lo documenta muy bien en su trabajo el experto Luis Jorge Garay (2008), será muy difícil ganar la legitimidad requerida no sólo de los procesos de descentralización y autonomía territorial sino del Estado todo

28 Ver El Tiempo. Agosto 25 de 2010

en su conjunto. La asepsia de la política, la transparencia en el ejercicio de la Política y la integridad en la administración pública son absolutamente indispensables para que el arreglo institucional previsto en la Constitución Nacional, a manera de un nuevo contrato social, funcione apropiadamente.

Epílogo

Definitivamente la desigualdad es el signo de los tiempos en Colombia y se manifiesta en todos los órdenes de la vida nacional: en la distribución del ingreso, en la distribución de la tierra urbana y rural, en inequidad de género, en la discriminación racial y étnica, entre la ciudad y el campo, entre el centro y la periferia, pero sobre todo en la desigualdad de oportunidades. Y lo más grave es que, además de ser el país más desigual en la región más desigual del Planeta, como lo es Latinoamérica, la tendencia es a su agravamiento. En Colombia, peor que la pobreza es el empobrecimiento, y peor que este es la desigualdad, en desmedro de la población más vulnerable. Ello explica que Colombia esté tan lejos de cumplir varios de los Objetivos del Milenio (ODM), cuando se aproxima el 2015 (fecha límite para alcanzar sus metas), especialmente en lo relativo a la erradicación de la pobreza y el hambre, así como la reducción de la mortalidad infantil y la sostenibilidad del medio ambiente, que se encuentra en un grave predicamento.

No obstante, paradójicamente, los sucesivos ministros de Hacienda que han pasado por el Edificio San Agustín en la última década han sido distinguidos y premiados como los mejores en Latinoamérica, y además Colombia, por primera vez es el país más feliz del mundo, según el Barómetro Global de Felicidad y Esperanza, que realiza en 54 países la red mundial de empresas de investigación de mercados (*Win - Gallup International*). Según el reporte en felicidad parecemos insuperables frente a la media global: un 75 % de índice de felicidad, frente al 40 % del promedio mundial. Ello entraña el riesgo de caer en el confort, pensando que todo es color de rosa.

Poniendo los pies sobre la tierra, es imperativo corregir las desigualdades sociales entre los colombianos y cerrar las brechas interregionales e intrarregionales, única manera de avanzar en calidad de vida, en inclusión y cohesión social, en mayor crecimiento de la economía y en sostenibilidad de la misma. Solo entonces nos podremos dar por bien servidos. Estamos advertidos de que «índices elevados de desigualdad, sobre todo como consecuencia del desempleo, pueden derivar en descontento social, es probable que aumente la criminalidad y se genere un clima que no sea atractivo para los negocios ».

Referencias

Acosta M., Amylkar (2005). Crecimiento sin empleo. Agosto, 1. Disponible en: www.amylkaracosta.net

Acosta M., Amylkar (2010). La autonomía regional, alternativa de desarrollo. Febrero. Disponible en: www.amylkaracosta.net

Acosta M., Amylkar (2012). La reforma del régimen de regalías y su impacto en las finanzas territoriales/ Del voto preferente. Noviembre, 18/ Diciembre, 4. Disponible en: www.amylkaracosta.net

Acosta M., Amylkar (2006). La Agenda Interna. Marzo 26. Disponible en: www.amylkaracosta.net

Acto legislativo 01 de 2001 y Acto legislativo 04 de 2007.

Alesina, A. y Rodrik D. (1994). Distributive Politics and Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, Vol. 109(2).

Banco de la República (2007). Documentos de trabajo sobre Economía Regional. Enero.

Banco de la República (2013). Composición de la economía de la región Caribe de Colombia. *Ensayos sobre economía regional*. No. 53.

Bonet, J. (2005). Cambio estructural regional en Colombia: una aproximación con matrices insumo – producto. Julio de 2005.

Bonilla, L. (2011). Dimensión regional de la desigualdad en Colombia.

Calvo, H. y Meisel, A. (editores) (1999). El rezago de la Costa Caribe colombiana. 1999.

Cruz Santos, A. (2013). Citado por Liliana Estupiñán, Gabriel Eduardo Mendoza y José A. Cepeda, Editores. Una mirada a las regiones desde la justicia Constitucional.

Decreto – Ley 444 de 1967.

Dinero (2005). Junio 10.

El Tiempo (2012). Agosto 25.

Estupiñán, L. (2012). Desequilibrios territoriales.

García, J. (2008). Ensayos sobre comercio exterior y desarrollo económico en Colombia.

Garay, L.J. (2008). Captura y reconfiguración cooptada del Estado.

PNUD (2010). Informe 2010.

Meisel, A. y Romero, J. (2007). Igualdad de oportunidades para todas las regiones. *Banco de la República*.

Ley 1454 de 2011.

Ley 50 de 1990 .

Ley 789 de 2002.

López Michelsen, A. (1974). Plan de Desarrollo para Cerrar la Brecha.

Lustig, N., Arias, O., Rigolini, J., (2004). Reducción de la pobreza y crecimiento económico: la doble causalidad BID.

Meisel, A. (1994). Historia económica y social del Caribe.

Núñez, R. (1885). Discurso pronunciado ante el Consejo de Delegatarios.

Observatorio del Caribe (2000). Estructura industrial del Caribe colombiano (1974–1996).

Ortega y Gasset, J. (1921). España invertebrada. Portafolio (2005). Febrero 4 .

Portafolio (2012). Agosto 26 .

Posada Carbó, E. (1998). El Caribe colombiano. Una historia regional (1870 – 1950).

Restrepo, D.I. (2010). Equidad y ordenamiento espacial.

Stiglitz, J. (2013). Columna de El Espectador, enero 13 de 2013.

Semana (2010). Agosto 28 de 2010

Uribe Vélez, Á. (2008) Presidente de la República. *Informe al Congreso de la República*.

Verano De la Rosa, E. (2012). Centralismo y autonomía. Diecinueve años después. Ponencia. *VIII Conversatorio de la Jurisdicción Constitucional: Una mirada a las regiones*. Barranquilla. Agosto 29, 30 y 31).

www.bluradio.com (2013). Enero, 8 de 2013

Yamada, G. Lustig, N., Arias, O. y Rigolini, J. (2010). Reducción de la pobreza y crecimiento económico: la doble causalidad.