

NACIONES
UNIDAS



CEPAL

ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento CPRD-E/50

LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO REGIONAL EN COLOMBIA
EXPERIENCIAS Y PERSPECTIVAS */

Sergio Bustamante

*/ El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos de Programas de Capacitación, corresponde a un documento preparado para el CORPES de la Región del Occidente Colombiano. Pereira, julio 1992.

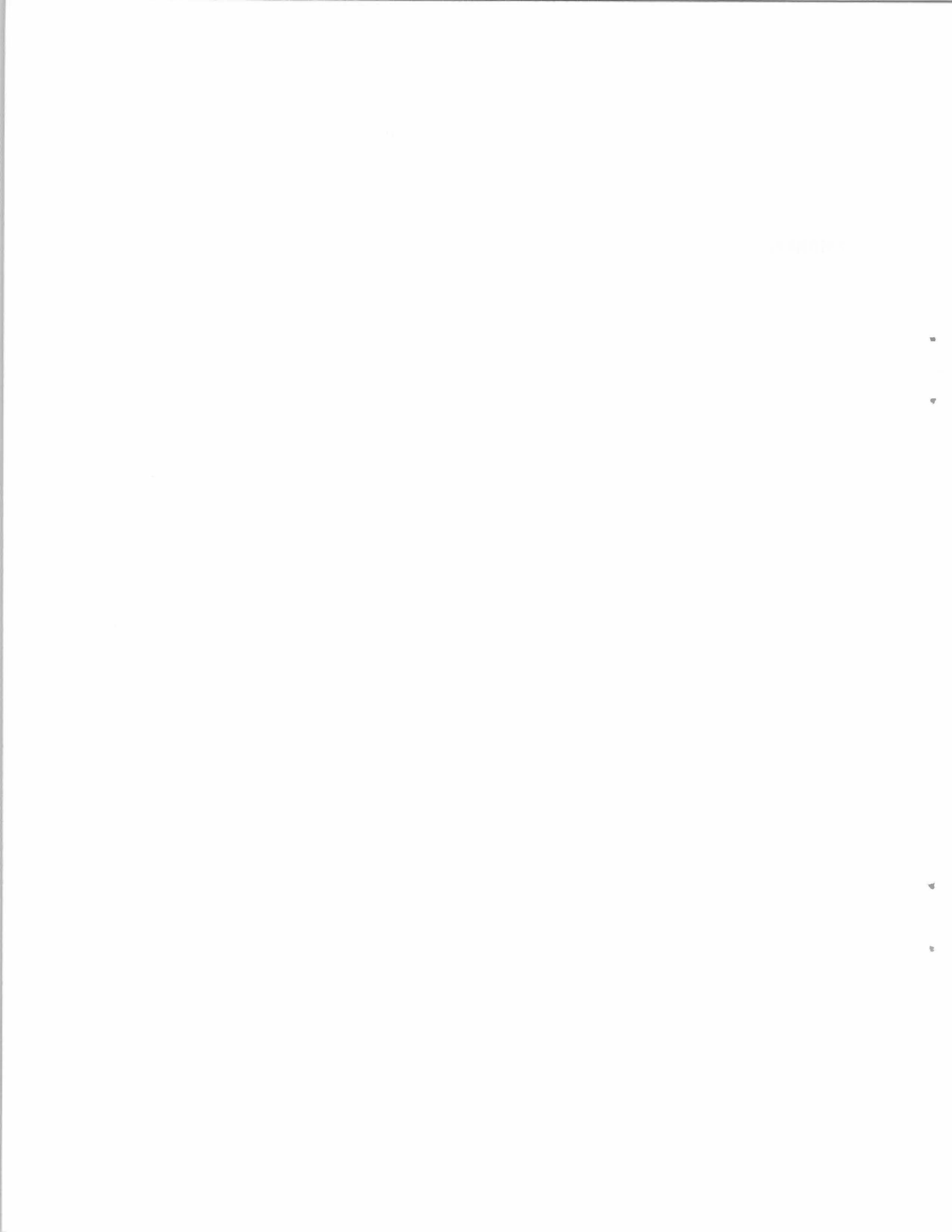
REPUBLIC OF COLOMBIA
DEPARTMENT OF THE INTERIOR

MINISTRY OF THE INTERIOR

IN THE NAME OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF COLOMBIA
I hereby certify that the following is a true and correct copy
of the original document on file in the Department of the Interior
at Bogotá, Colombia, on this day of _____, 19____.

TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACION	4
I. ANTECEDENTES: LO REGIONAL COMO UN SUBPRODUCTO DE LAS POLITICAS MACROECONOMICAS Y SECTORIALES.	1
II. LA EXPERIENCIA RECIENTE: LA REVALORIZACION DE LO REGIONAL.	9
1. La cuestión regional en la nueva Constitución.	10
2. La regionalización: criterios.	12
3. La nueva vigencia de las regiones: relevancia y pertinencia.	16
4. La planificación y el desarrollo regional: viejas y nuevas concepciones.	19
5. La experiencia de los Corpes: el caso del Occidente Colombiano.	27
III. COMO ABORDAR HOY LA CUESTION REGIONAL: UNA APROXIMACION PRELIMINAR.	32
1. Lo regional desde la perspectiva nacional.	33
2. Lo regional desde la perspectiva de cada región.	34
3. El espacio de encuentro entre el interés nacional y el de cada región.	36
BIBLIOGRAFIA.	41



PRESENTACION.

La preocupación por la cuestión regional, sin lugar a dudas, ha venido adquiriendo fuerza y presencia en Colombia. Esto es particularmente cierto a partir de la vigencia de la nueva Constitución. Desde la perspectiva de la planificación y gestión del desarrollo regional, ha ganado progresiva importancia, en el marco de la relación estado-sociedad civil-sistema económico. Esta preocupación creciente se ha materializado en forma de diferentes políticas e instrumentos, diseñados en función de los diagnósticos realizados y de las teorías prevalecientes.

Una historia apretada de la secuencia de tales diagnósticos, políticas e instrumentos, puede ser útil para poder apreciar la creciente importancia de lo regional en el país. A esto se dedica la primera parte del documento que ahora presentamos. En la segunda parte, se revisan las circunstancias actuales, las que a nuestro juicio permiten hablar de una nueva forma de entendimiento y de abordaje de la cuestión. Nuevas concepciones y formas alternativas de acción, configuran nuevos escenarios a escala nacional y de cada región. Surgen nuevos problemas y son otros los énfasis, aparecen mas actores en escena, se complejiza el panorama al tiempo que se amplían los ámbitos temporal y territorial del mismo, pues se trata tanto de una tendencia universal, asociada a transformaciones radicales y de largo aliento del sistema internacional, como de un asunto local, asociado a modificaciones no menos significativas fundamentadas en la cultura, en la identidad, en el sentido de pertenencia. Creciente pero incierta importancia, tal la síntesis mas precisa posible.

Finalmente, en la tercera parte, se presentan algunas ideas acerca de la organización institucional que se considera es necesario establecer, en las actuales circunstancias del país, para ocuparse de la planificación y gestión del desarrollo regional, a escala nacional y de cada región, incluyendo una forma de encuentro de estos dos intereses, diferentes pero complementarios. Igualmente, se indican algunas de las funciones que se realizarían en ambas instancias, en las nuevas condiciones que se prefiguran, aun faltando por definirse varias de las reglas de juego. Al momento existen mas preguntas que respuestas, por lo que es necesario explorar diversas alternativas, circunstancia ciertamente estimulante aunque no exenta de riesgos.

1

2

3

3

4

4

5

5

6

6

7

7

8

8

9

9

10

10

11

11

12

12

13

13

14

14

15

15

16

16

17

17

18

18

19

19

20

20

21

21

22

22

23

23

24

24

25

25

26

26

27

27

28

28

I. ANTECEDENTES: LO REGIONAL COMO UN SUBPRODUCTO DE LAS POLITICAS MACROECONOMICAS Y SECTORIALES.

A continuación haremos una revisión, rápida y necesariamente incompleta, de la experiencia Colombiana en lo concerniente a la planificación y el desarrollo regional, con el propósito de poner en evidencia la importancia creciente que ha venido adquiriendo lo regional en el país. Hasta 1990, la cuestión regional fue adquiriendo paulatinamente trascendencia, pero estuvo siempre subordinada a una percepción sectorial de la realidad nacional. Una mirada retrospectiva de las concepciones teóricas prevalecientes, de los diagnósticos realizados, de las políticas e instrumentos diseñados, así lo corrobora. Luego de 1990, en lo que podríamos denominar la experiencia reciente, la relevancia y pertinencia de lo regional está fuera de toda duda. Las nuevas visiones, las nuevas posibilidades, particularmente las consagradas en la nueva Constitución, permiten pensar que en estas materias se ha inaugurado un nuevo período. Veamos.

Si bien la cuestión regional dista mucho de ser nueva en Colombia, dado que existe desde los albores mismos de la formación de la unidad nacional, en la segunda mitad del presente siglo adquirió mayor relevancia e importancia, al extenderse al país el concepto y las prácticas asociadas a la planificación y al desarrollo. Es por ello que, a partir de los años sesenta, se inicia el proceso de formulación de estrategias y políticas relativas a los fenómenos urbanos y a la diferenciación regional. No obstante, es posible constatar la existencia anterior de cierta preocupación por los estudios regionales, tanto de investigadores extranjeros como locales, consistiendo casi siempre en esfuerzos aislados referidos al siglo XIX y a trozos selectos de la realidad nacional.

En general, tales estudios regionales carecían de una percepción global, interdisciplinaria y totalizante de los fenómenos analizados, enfatizando frecuentemente ciertos aspectos económicos, con lo que un problema complejo se reducía a sus manifestaciones más evidentes. Aquellos referidos a aspectos políticos, sociales y culturales, consistían más bien, salvo algunas excepciones, en biografías de hombres ilustres, famosos por sus realizaciones, adicionadas con escasas noticias sobre el entorno y el contexto en que se desarrollaron.

Igualmente, han sido preocupación de ciertos historiadores escapando al interés de otros científicos sociales. Aquellos han elaborado historias lineales, consistentes en la descripción y cuantificación de ciertos fenómenos, tarea que, no obstante, tropezó con serios obstáculos, tales como grandes limitaciones documentales y estadísticas, que hacen de extensos períodos huecos negros en la noche de los tiempos pasados, lo que dificulta la valoración de su peso específico en la formación de la estructura nacional actual.

A partir de los años sesenta los estudios regionales empiezan a ocupar un papel más destacado. Se realizan investigaciones ya no estrictamente cronológicas, que reflejan los puntos de inflexión característicos del acontecer histórico nacional, pero que tienen en común un marcado énfasis sectorial: lo urbano, reducido al hecho físico de la ciudad; la industria, asociada a la centralización y concentración del capital y la población; la cuestión agraria, desligada de lo urbano; los movimientos sociales y las luchas políticas, son algunos de sus objetos de investigación. Simultáneamente, se producen los primeros trabajos orientados a caracterizar espacialmente al país, sobre la base de las teorías en boga: los polos de desarrollo, la base económica de exportación, los modelos gravitacionales, entre las más conocidas.

El auge de tales estudios estuvo asociado: a la creación de centros de investigación, ligados a las principales instituciones académicas; a la creación de postgrados y maestrías en cuestiones regionales y urbanas, sobre la base de la formación en el exterior de los profesionales que las orientarían; a la constatación de la existencia de grandes desequilibrios y desigualdades, hecho en el que jugaron papel importante las luchas reivindicativas populares; a la preocupación del estado por los denominados problemas regionales, en el marco de la creación y consolidación del Departamento Nacional de Planeación (D.N.P.). Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, el país está aún lejos de conocer, con el detalle deseable, su estructura y dinámica espacial, por carecer de los medios adecuados tanto en materia de información básica, como en lo relativo a la verificación de los efectos de la intervención de los diferentes actores partícipes del desarrollo nacional.

El conocimiento así acumulado ha sido frecuentemente ex-post, es decir, conocimiento que verifica, constata y no anticipa, por lo que su utilidad en el proceso decisional es precaria. De igual manera, conocimiento que no se generaliza a toda la sociedad. Finalmente, a pesar de poder constatarse un avance significativo al nivel de los centros académicos dedicados a la investigación, como norma general, ni el estado ni los empresarios han incorporado tales resultados en el ejercicio de su actividad, con lo que no ha existido articulación entre quienes producen conocimiento y quienes, sobre la base de éste, deben decidir y actuar.

Al tiempo que se intensifica la realización de estudios regionales, más de carácter intrarregional y en ningún caso estudios comparativos, se inicia la formulación explícita de estrategias y políticas de desarrollo regional y/o urbano. En ese momento, los problemas urbanos se percibían en términos físicos, aisladamente de los fenómenos rurales y regionales. Se formularon, en consecuencia, estrategias y políticas urbanas y estrategias y políticas regionales. Sólo a partir de 1.982 se empezaron a formular estrategias y políticas regionales-urbanas, sin que este muy claro aún el modo de tal interrelación. Veamos, pues, cuál ha sido la secuencia de diagnósticos, políticas e instrumentos que se han hecho explícitos

desde entonces, señalando de paso algunas de las concepciones teóricas prevalecientes en cada caso.

- La década de los años sesenta: En esta época el principal problema consistía en el rápido proceso de urbanización, el cual se originaba en el éxodo rural estimulado por la violencia y la descomposición campesina. Asociadas a la urbanización acelerada, la degradación de los espacios físicos, la marginalidad y pobreza y la inconformidad social, completan el cuadro del fenómeno urbano. Se considera este fenómeno como de riesgo para la estabilidad de las estructuras vigentes y se formula, en consecuencia, el objetivo de frenar su crecimiento, mediante una drástica reducción del flujo migratorio a la ciudad.

En esa época lo regional se subordina a lo urbano y se reduce a lo rural. La Reforma Agraria fue el instrumento que se concibió para atacar la causa del problema identificado en el diagnóstico, el cual fracasó en su implementación. Se crearon algunas corporaciones de desarrollo regional, concebidas como instrumentos de ordenación del territorio, diseñadas con base en el modelo de la T.V.A., inicialmente adscritas a la Presidencia. Igualmente, aparecieron los planes municipales de ordenamiento físico-urbano.

- 1.966 - 1.970: En este período el énfasis recayó igualmente sobre lo urbano. Sin embargo, ante el fracaso de la estrategia anterior y a causa de la influencia de la teoría de los polos de desarrollo, se modificó radicalmente la percepción del problema urbano. El proceso de urbanización dejó de ser una patología para convertirse en una fuente potencial de desarrollo, si se lograba encauzar la migración hacia los posibles polos. Al tiempo, crecía el malestar por el deterioro progresivo de las condiciones de vida de los pobladores urbanos y la dificultad o imposibilidad de atender sus crecientes demandas. De este período data la creación del D.N.P.. Lo regional se asimiló a la idea de región polarizada, enfatizando en el aspecto urbano-industrial.

En la perspectiva urbana se formuló el objetivo de frenar el crecimiento de las grandes ciudades y mejorar la capacidad de recepción de los flujos migratorios por parte de los centros intermedios. En suma, se propuso formar polos que estimulen el crecimiento, aumenten el empleo y la oferta de bienes y servicios.

En cuanto a los instrumentos, se mantuvo la idea de la Reforma Agraria como estrategia para frenar las migraciones a los centros urbanos. Se crearon nuevas corporaciones regionales con el mismo perfil de las precedentes y aparecieron formulados los primeros planes departamentales de desarrollo. Se creó el Inderena y las corporaciones existentes se adscribieron al Ministerio de Agricultura, el cual fue reestructurado para el efecto.

Se procedió al estudio del sistema urbano o sistema de ciudades: se propuso en 1.969 por el D.N.P. un modelo de regionalización, inspirado en la teoría de los polos de crecimiento. Tal propuesta tenía dos antecedentes: una regionalización contenida en el Informe Le Bret de 1.958, realizada con base en la localización de la inversión; el estudio de Fornaguera y Gulh de 1.969, basado en el epicentrismo urbano, el cual abarcó menos de la mitad del territorio nacional donde habitaba el 98% de la población. El modelo de regionalización pretendía ordenar racionalmente el territorio, a través de la localización del equipamiento urbano y las inversiones industriales.

Instrumentos de esta estrategia de ordenamiento territorial fueron las Oficinas Departamentales y Municipales de Planeación, creadas en este período al igual que las áreas metropolitanas. Igualmente, el crédito sectorial para el desarrollo de las ciudades intermedias, que en más de un 40% se orientó hacia los centros mayores. También fue creado el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano del B.C.H. La reforma urbana, orientada a ordenar la expansión urbana y reducir el déficit de vivienda, fracasó al dejar intactos los mecanismos de control y apropiación de las tierras urbanas, lo que hizo mayor la rentabilidad privada que los incentivos estatales.

Lo que fue una política urbana coherente, en el sentido de la adecuación de los instrumentos a los objetivos, fracasó en el intento de conciliar el control territorial con la lógica privada de los especuladores con tierra, por desconocer las relaciones de poder existentes en ese medio y por atacar sólo los síntomas del proceso de concentración poblacional.

- 1.970 - 1.974: Este período es importante porque se consolida el denominado triángulo de oro, al tiempo que los tres centros principales se especializan en términos industriales. Igualmente, por el cambio parcial del modelo de sustitución de importaciones, crecimiento hacia adentro, a la promoción y diversificación de exportaciones, crecimiento hacia afuera.

Luego de haber intentado sin éxito frenar primero y encauzar luego el proceso de urbanización, se optó por estimularlo, al convertirse la política urbana en el eje del Plan Nacional de Desarrollo. Se afirmaba que la insuficiencia de la demanda interna era la principal causa de atraso del país. Había, en consecuencia, que encontrar un sector líder que absorblera los altos niveles de desempleo y supliera la principal demanda insatisfecha, la de vivienda. Tal sector fue el de la construcción, con lo que el énfasis paso del control de las migraciones y la reforma agraria al déficit habitacional.

En este sentido se abandonaron las estrategias de regionalización y desarrollo rural, prevaleciendo la idea de estimular la urbanización acelerada y la concentración de la población en los grandes centros. Se formula el Plan de las Cuatro Estrategias, el primero parcialmente puesto en marcha en el país, con el

que se pretendía: estimular la demanda interna; aumentar el empleo y los ingresos; suplir el déficit habitacional; en virtud del efecto multiplicador del sector líder, estimular el crecimiento de los otros, principalmente del industrial. Para resolver el problema del déficit habitacional había que aumentar la oferta de vivienda y orientar el ahorro hacia su adquisición. Se crea el sistema UPAC, lo que favorece de paso al sistema financiero. Se desmontan la reforma agraria y urbana. Durante 1.974 se reestructura el D.N.P. y se inicia el proceso de adscripción de las corporaciones regionales a ese departamento. Las corporaciones realizan actividades en el campo del desarrollo regional, incluida la administración ambiental, tarea que deben coordinar con el Inderena. Se expide el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

- 1.974 - 1.982: Es el período de la emergencia del Neoliberalismo y del desmonte del Estado benefactor, en favor del mercado como mecanismo de regulación de la economía. Se consolida el cambio de concepción global del modelo de desarrollo, en favor de las exportaciones. Ocurren la bonanza cafetera y marimbera. aparece el narcotráfico. Por primera vez, explícitamente, se formula un diagnóstico en el que se destaca la existencia de desequilibrios regionales y desarticulación territorial. A partir de entonces, estos problemas se constituyen en el leiv motivo de todo el discurso oficial sobre la necesidad de la planificación del desarrollo regional.

Se piensa, a diferencia del anterior gobierno, que las grandes urbes no son necesariamente más eficientes para absorber la mano de obra excedentaria de las zonas rurales. Es necesario, entonces, crear condiciones en otros centros para atraer la inversión. Paradójicamente, empieza a declinar el Triángulo de Oro y se refuerza el carácter primado de Bogotá, al concentrar en mayor medida la inversión extranjera.

El gobierno de López M. (1.974 - 1.978) pensaba que las dificultades relativas a la desigual distribución del ingreso, al desempleo, a la brecha creciente entre oferta y demanda de bienes y servicios, eran producto del modelo de desarrollo seguido: la sustitución de importaciones o el crecimiento hacia adentro. Se trataba entonces de adoptar un modelo exportador, de crecimiento hacia afuera. Tal modelo, de inspiración neoliberal y basado en la experiencia de los NIC'S (el Japón de Suramérica), pretendía estimular y diversificar las exportaciones no tradicionales, que utilizaran tecnología intensiva en mano de obra, generadora de empleo.

En el plano urbano, se trataba de crear las condiciones administrativas, fiscales y de infraestructura que permitieran la reorientación de los flujos migratorios y de las inversiones productivas. En el plano rural, se acogen los proyectos DRI, promovidos por el Banco Mundial para combatir la pobreza del pequeño productor campesino y aumentar su productividad.

En cuanto a los instrumentos, se disminuye el arancel para favorecer las exportaciones con alto componente importado y se estimula la industria productora de bienes de capital; se promueve la descentralización industrial, mediante políticas tendientes a controlar la localización de la inversión extranjera en las principales ciudades; se crean parques industriales y zonas francas; se liberan las importaciones; se crean las Empresas de Desarrollo Urbano. Las ventajas de localización existentes en los grandes centros, su accesibilidad a los mercados y la fragilidad de las restricciones propiciaron la inoperancia de estos instrumentos; igual que como aconteció con el crédito sectorial para equipamiento urbano en ciudades intermedias.

En el cuatrenio siguiente (1.978 - 1.982) se continúa con el mismo esquema anterior, pero se elabora un plan de obras públicas orientado a integrar el territorio nacional (PIN). En este período se formulan muchos planes libro, departamentales y regionales, básicamente programas de inversión con un capítulo inicial llamado diagnóstico y sin un nexo claro con el presupuesto. Se crean nuevas corporaciones regionales, originalmente orientadas con criterios sectoriales y actualmente encargadas de la promoción del desarrollo económico y social en las áreas de su jurisdicción.

De este período provienen las principales leyes orgánicas de la planeación nacional, departamental y local. Se crean los Comités Sectoriales Interinstitucionales, los Consejos Departamentales de Planeación, se normatizan los planes departamentales y municipales. Curiosamente no se desmonta ningún instrumento previo, aún cuando resulte contradictorio con el nuevo enfoque adoptado, proliferando en consecuencia instituciones, funciones y competencias que se superponen y entran en colisión.

Se realizaron dos intentos de reforma constitucional: uno en 1.977 con el propósito de modernizar la administración territorial; otro en 1.979 con el propósito de reestructurar la Comisión del Plan. Ambos se frustraron por errores de procedimiento en su trámite. Igualmente, como consecuencia del debate sobre la reorganización del territorio y la descentralización administrativa, se realizan dos nuevos ejercicios de regionalización, ninguno de los cuales trascendió. El Modelo de Regionalización Nodal de 1.976, que definía áreas y centros administrativos que servirían de base para una redefinición del régimen político administrativo. El Modelo de Regiones para la descentralización administrativa de 1.978, que proponía la creación de unidades geográficas mayores que los departamentos. Ambos realizados por el D.N.P.

- 1.982 - 1.986: la importancia de este período radica en que en él se gestó el proyecto político del fortalecimiento municipal, el cual se aprobó parcialmente y se consolidó en el gobierno siguiente, durante el cual fue conocido como el

Estatuto Básico de la Descentralización. Se inicia, pues, en su aspecto formal, legal y normativo, el proceso de reforma política, administrativa y fiscal del estado colombiano.

Partiendo del reconocimiento del fracaso de los mecanismos propuestos en los planes anteriores, de la evidencia de que la brecha interregional se ha acentuado, de la conciencia de que las políticas regionales y/o urbanas han sido más un subproducto de políticas macroeconómicas sectoriales que un conjunto coherente de medidas para impulsar el desarrollo regional y de que tales políticas han omitido criterios espaciales, se procede a analizar la magnitud de tales desequilibrios y a estudiar las razones de las insuficiencias de los instrumentos utilizados.

A partir de 1.983 se retoma el propósito de la descentralización territorial y se reconsidera el asunto de la problemática regional. Se plantea una reforma fiscal, tendiente a corregir la ineficiente estructura del gasto público y al logro de una mayor autonomía local y regional. Se reforman y suprimen instituciones nacionales y se transfieren funciones y recursos a los municipios. Se proponen diversos instrumentos para atender los problemas de las regiones marginadas y con problemas de violencia (P.N.R., Plaidecop), se define una política fronteriza y se crea la región de planificación de la Costa Atlántica (ley 76/85). Al adjudicarle a estas iniciativas un carácter supradepartamental, se perfila una nueva concepción de la política espacial. Igualmente, se crean nuevas corporaciones regionales, 6 en 1.983, con lo que se elevan a 17 las existentes en el país.

El D.N.P. elabora una nueva regionalización, basada en los perfiles de desarrollo económico y social de los departamentos, que pretende estimar los desequilibrios inter e intraregionales y poner de manifiesto la gran heterogeneidad y el desigual desarrollo económico y social, de modo que sirva de base para la formulación de la política regional. Se presenta así una propuesta al Congreso Nacional, consistente en una nueva política nacional para la planificación regional, que pretendía integrar la dimensión espacial en la formulación del plan nacional, de modo coherente y articulada con la dimensión sectorial.

Se propusieron una serie de instrumentos, entre los cuales se destacan las Regiones de Planificación, los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social (Corpes) y los Fondos de Inversión Regionales (FIR). Con ellos se pretende: garantizar la planeación equilibrada del desarrollo nacional; propiciar la integración económica y social de los departamentos; crear unos instrumentos de gestión del desarrollo regional; promover la coordinación interinstitucional e interregional; articular los planes regionales y de inversión al plan nacional y al presupuesto de inversión de la nación.

- 1.986 - 1.990: Se consolida la Reforma que se gestó en el anterior período y se inicia su aplicación. Esta reforma, iniciada en 1.983, tiene alcances políticos, fiscales y administrativos, orientados a modificar la estructura de funcionamiento del estado y las relaciones de éste con la sociedad civil. En el plano político consagró la elección popular de alcaldes y la consulta popular (acto legislativo Nro. 1 de 1.986). En el fiscal, la ley 14 de 1.983, revitaliza el catastro municipal y crea la posibilidad de una reforma urbana; la ley 12 de 1.986 transfiere recursos de la nación a los municipios. En el plano administrativo, la ley 3 y 11 de 1.986 que modernizan el régimen administrativo de los departamentos y municipios; los decretos 77 a 81 de 1.987, reglamentarios de la ley 12 de 1.986, que transfieren funciones de la nación a los municipios, suprimen algunas Instituciones y algunas funciones de las corporaciones regionales y autorizan la participación de los ciudadanos en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos. Finalmente, en el plano regional, los decretos 3083 a 3086 de 1.986, reglamentarios de la ley 76/85, crean otras Regiones de Planificación, Corpes y FIR. Tal es el contenido básico del Estatuto de la Descentralización. Igualmente, se fortalecen el DRI, el P.N.R. y se formula el Plan de Economía Social orientado a erradicar la pobreza absoluta. Se aprueban proyectos de reforma agraria y urbana y, al final del gobierno, se inicia un proceso de evaluación de la descentralización, por parte del D.N.P.

Hasta ese momento, es claro que la reforma que ha tenido lugar en Colombia, a pesar de sus inconsistencias y vacíos, es sin lugar a dudas, un hecho trascendental dentro de la historia del país. Consolidarla, complementarla o replantearla, era el gran reto hacia el futuro: evitar que se convirtiera en una decepción nacional. Lo hecho consistió en crear las bases fiscales, administrativas y políticas, para el fortalecimiento de las instancias locales de gobierno. Dado el desigual desarrollo de los municipios a todos los niveles, implementar este propósito requerirá mucho tiempo en la mayoría de los casos. No obstante, persistió la conciencia de la necesidad de avanzar simultáneamente en los aspectos que conciernen a los otros niveles o instancias territoriales, particularmente en relación a la cuestión regional.

La evaluación realizada hacia fines de la pasada década, puso en evidencia que lo ocurrido hasta entonces en Colombia no podía denominarse, en rigor, descentralización. Quizás se trata del inicio de un proceso hacia ella, algo a medio camino entre la desconcentración y la descentralización, porque aunque existió una cierta redistribución del poder de decisión, el nivel central conservó, en la mayoría de los casos, una superioridad jerárquica. En consecuencia, lo hecho se podría denominar una descentralización atenuada, dado que el proceso no apuntó esencialmente hacia la autonomía local y regional, al menos en esta fase, pero sí desconcentró el poder de decisión y reconoció cierta autonomía local en algunas materias.

La discusión en torno al tema de la descentralización no solo conserva toda su actualidad, sino que se ha convertido en un aspecto central del pensamiento y la práctica política en el país y en América Latina en general. Existen tantas percepciones y motivaciones como proyectos, concebidos en contextos sustancialmente diferentes. La descentralización ha sido alternativamente: panacea para enfrentar el subdesarrollo; estrategia para responder a las nuevas demandas de la acumulación del capital; consustancial a la democracia; mecanismo para relegitimar al estado en crisis.

Tal diversidad de percepciones se corresponde, obviamente, con la presencia de distintos enfoques para interpretar el fenómeno de la descentralización. Al respecto, han sido diferenciados los siguientes (Gaitan y Moreno, 1.992): el enfoque neoconservador, basado en los postulados del neoliberalismo económico, que pretende reformar el estado para reducir su tamaño, privatizar la economía y deificar al mercado; el enfoque de la sociología de la acción, que persigue la racionalización, no el desmonte, de la acción estatal, como forma de enfrentar la crisis, modernizar las instituciones y ampliar la democracia; el enfoque politológico, que ve en la descentralización una fórmula para estabilizar el sistema político y ajustar las instituciones; el enfoque derivacionista, basado en las teorías neomarxistas de la acumulación y la crisis, que postula que la descentralización apunta a reinstitucionalizar los conflictos y a relanzar la acumulación de capital en las regiones. Diversidad de interpretaciones que pone en evidencia que en estas materias la discusión apenas comienza, como es aun reciente el inicio de los procesos de descentralización e incierta su suerte y su futuro.

II. LA EXPERIENCIA RECIENTE: LA REVALORIZACION DE LO REGIONAL

En las páginas precedentes, hemos repasado algunas de las decisiones que, en el pasado reciente, contribuyeron a que la cuestión regional ganara espacio en el país. Con la expedición de la nueva Constitución en 1991, se crearon nuevas posibilidades, las cuales no se han materializado aun. Se requieren desarrollos legislativos, reglamentaciones, en fin, acciones en el plano normativo. Sin restarle importancia a estas, es necesario reconocer que la clave del desenvolvimiento del asunto regional, se haya mas en el plano social y político. Por ello, nos parece que si bien la Constitución de 1991 marca un hito en la historia regional, lo fundamental esta todavía por esclarecerse.

Del mismo modo, con el cambio explícito en el modelo de desarrollo, consignado en el plan del actual gobierno, denominado La Revolución Pacífica, menos novedoso de lo que se pretende, al menos en lo que concierne al propósito de la apertura e internacionalización de la economía y a la invocación del mercado como el sistema de regulación óptimo, se generarán nuevos problemas y oportunidades,

los cuales tendrán sus manifestaciones territoriales e incidirán, necesariamente, en el tipo de planificación posible, tanto en la perspectiva normativa como en la relacionada con la gestión del desarrollo. Particularmente importantes en este sentido, son todas las actividades relacionadas con la identificación de nuevos proyectos productivos y con el diseño e implementación de núcleos tecnológicos que generen desarrollo endogenizable. Igualmente, las relacionadas con la definición de un proyecto político regional.

En lo que sigue revisaremos la experiencia reciente, referida a lo que va de la presente década, particularmente en relación a: la constitución; la regionalización; la vigencia de la cuestión regional en la Colombia de hoy y del futuro; la planificación posible en las actuales circunstancias; la experiencia Corpes, con énfasis en el caso del Occidente Colombiano.

1. La cuestión regional en la nueva Constitución.

Un rasgo sobresaliente de la normatividad que quedó consagrada sobre la Región en la Constitución de 1991, es su flexibilidad. En efecto, se abren una gama de posibilidades, que permiten prever que, con base en aquellos procesos regionales cuyos grados de avance han sido más notorios, la regionalización en Colombia se consolidará. El espectro de posibilidades va desde el reconocimiento de las estructuras actuales, los Corpes, como base institucional para apoyar el avance hacia otras figuras, hasta la conversión de la Región en Entidad Territorial, luego de pasar por la situación intermedia de Región de Planificación y Administrativa.

Según el artículo 285 de la Constitución "fuera de la división general del territorio, habrá las que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado". Este artículo reafirma la base legal de existencia de los Corpes, creados precisamente a partir del artículo 7 de la anterior Constitución. Ello quiere decir que se consolida su estructura actual, lo cual les confiere un valor importante en la perspectiva de las nuevas posibilidades de desarrollo institucional, como organismo de impulso a las nuevas modalidades.

El artículo 306 de la Constitución postula que "dos o más departamentos podrían constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio". Este artículo posibilita un avance en la regionalización, con las siguientes características: lo condiciona a un proceso asociativo; le asigna personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, lo cual le otorga a la región, en la práctica, un carácter muy cercano a la condición de entidad territorial; le asigna la naturaleza funcional administrativa y de planificación, enmarcada en el propósito del desarrollo económico y social, siendo posible la definición de otros propósitos.

De acuerdo con el artículo 307 de la Constitución, la respectiva ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial. La decisión tomada por el congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados. La misma ley establecerá las atribuciones, los órganos administrativos y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías. Igualmente definirá los principios para la adopción del estatuto legal de cada región.

Este artículo crea la posibilidad de que la figura de región adquiera un lugar notable dentro del ordenamiento institucional nacional, asunto que debe definirse en el marco de la ley orgánica de ordenamiento territorial. Esta ley deberá garantizar que la regionalización sea armónica con el conjunto de la institucionalidad territorial y de la organización del Estado en general; igualmente, incluirá un mecanismo específico de legitimación, a través de un referendo en el que los ciudadanos de los departamentos manifestarán su voluntad de asociarse para conformar una región; también precisará los requisitos para que la región se convierta en entidad territorial, definirá las atribuciones, los órganos de administración y los recursos de que dispondrá; finalmente, permitirá la adopción de estatutos especiales para cada región, de acuerdo a sus características, elemento éste que corrobora el reconocimiento de la diversidad de situaciones que caracterizan al país.

En las circunstancias anteriores, consideramos que los actuales Corpes, resultado de una clásica estrategia de regionalización, son unas instancias adecuadas para propiciar la reflexión y discusión en torno a la conformación de las nuevas regiones, las cuales a diferencia de las vigentes se originarán en un proceso gradual, no necesariamente simultáneo, orientado de abajo hacia arriba. Esto significa que es necesario analizar, explícitamente y en su complejidad, la diferencia de situaciones existentes al interior de las regiones de planificación. Mientras en algunas es posible pensar en propiciar su transformación en región administrativa y de planeación (artículo 306 de la Constitución), en otras se requiere de un proceso de discusión que fundamente una voluntad política de asociación y quizás una nueva delimitación.

Finalmente, al momento no existe suficiente claridad respecto de la relación entre las actuales regiones de planificación y las nuevas regiones. Mientras las primeras obedecen a una estrategia de arriba hacia abajo, las segundas deben resultar de un procedimiento diferente, que no debe excluir necesariamente el anterior, que quizás deba plantearse como complementario. Tampoco está claro el asunto de las competencias, funciones y recursos. En relación a la necesidad de aclarar el papel de los Corpes en el proceso de transición hacia la nueva regionalidad, existen varias posibilidades: que la regionalización actual se constituya en el punto de partida para la conformación de las nuevas regiones, desapareciendo en el

proceso los Corpes; que los Corpes se mantengan jugando un papel complementario al de las nuevas regiones, atendiendo a las necesidades de articulación y coordinación de las entidades territoriales a nivel nacional, a la ejecución regional de las políticas nacionales; finalmente, que se modifique todo el esquema de regionalización, retomando algunos aspectos positivos pero introduciendo nuevos elementos, particularmente relacionados con la organización institucional a escala nacional y regional. Volveremos, en la tercera parte de este documento, sobre esta última posibilidad.

2. La regionalización: criterios.

La definición de regiones para la planificación económica y social o regionalización, obedeció al propósito de incorporar la dimensión espacial en el marco del proceso de planeación regional a escala nacional. La reorganización espacial del sistema nacional, su integración y articulación, se constituyeron en los objetivos iniciales, los cuales dieron origen a no pocas propuestas de regionalización.

En general, la incorporación de la dimensión espacial y la regionalización o delimitación de regiones de planificación se pueden encarar de distintas formas, relacionadas con las diferentes aproximaciones teóricas, pero en términos prácticos, tal diversidad de aproximaciones posibles se puede sintetizar en dos, no necesariamente incompatibles. Es posible incorporar el enfoque espacial en la planificación sin necesidad de delimitar previamente las regiones o partiendo del establecimiento previo de un número determinado de ellas. De hecho, la regionalización no asegura, per se, la incorporación de la dimensión espacial.

Respecto de la primera opción, partiendo de considerar al espacio nacional como un sistema conformado por elementos diferenciados, jerarquizados (actividades productivas, sistema urbano, infraestructura, ambiente, etc.), e interrelacionados, es posible definir un conjunto de acciones estratégicas y de política, tendientes a generar una determinada configuración espacial. En este sentido, la regionalización, o la configuración de los subsistemas espaciales, sería un resultado de las acciones de planificación, una consecuencia de las modificaciones introducidas al sistema nacional en función de los requerimientos del proceso de planificación regional.

La otra opción, consiste en el establecimiento previo de un determinado número de subsistemas espaciales subnacionales de base territorial, en la definición previa de regiones de planificación o regiones plan, que constituyen una configuración espacial deseada. Esta opción consiste, pues, en una desagregación de la base territorial con el objeto de relacionar los procesos de localización de actividades y el diseño de la política con los elementos del espacio natural y/o geográfico. En tal caso, la regionalización se convierte en un instrumento de planificación.

Si se adopta la perspectiva de la regionalización para la planificación regional a escala nacional, se requiere considerar dos niveles, relativos al ámbito espacial de los problemas regionales. Es decir, aquel vinculado con las interdependencias existentes entre las diferentes regiones y, por tanto, con los flujos interregionales; aquel relativo a las interdependencias existentes al interior de cada región, vinculado con los flujos intraregionales. Tales niveles dan lugar, al menos, a dos tipos diferentes de acciones. Sin embargo, es posible considerar otra aproximación, la que hace referencia al sistema espacial en su conjunto, el cual alberga las relaciones inter e intraregionales.

El primer enfoque u opción mencionada tiene la particularidad de presentar un mayor grado de flexibilidad, dado que, al no partir del establecimiento previo de unas regiones, no plantea el problema de la rigidez de los límites territoriales, lo cual tiene diversas implicaciones tanto jurídico-administrativas, como institucionales. La otra opción, en la cual la regionalización se constituye en la base para sustentar y articular las acciones de planificación, plantea el problema de que no siempre es posible proponer una división regional que sea adecuada para el logro de un conjunto complejo de objetivos, relacionados necesariamente con intereses diversos y en ocasiones divergentes.

La tendencia dominante en la mayoría de los países latinoamericanos, tal el caso colombiano, ha sido la delimitación previa de regiones para la planificación. En este sentido, la metodología y la institucionalidad asociadas a este enfoque, consistieron en una regionalización exhaustiva del espacio nacional y en el intento de establecer de un sistema de planificación de niveles múltiples, inter e intraregional, a través del cual se pretendía desagregar regionalmente las metas nacionales y articular lo nacional y lo local, en el marco de procesos de descentralización.

La delimitación de regiones-plan tuvo como base la creación de un sistema nacional constituido por regiones similares, dotadas de poderes e instituciones idénticas, capaces de manejar todos los aspectos teóricamente posibles y encargadas de realizar ejercicios comprensivos de planificación en cada caso. La evaluación de los resultados obtenidos, a pesar de ser objeto de polémica, conduce a pensar que tal estrategia pudo haber sido errónea, costosa e ineficaz, en la mayoría de los países en desarrollo donde se aplicó (Uribe-Echeverría, 1.989), dado que, paradójicamente, desconoció la diversidad de problemas y la heterogeneidad de situaciones, que sirvieron de fundamento inicial al propósito de la incorporación de la dimensión espacial en el proceso de gestión del desarrollo.

Actualmente, se tiende a pensar que es probablemente más eficaz concentrar los esfuerzos en aquellos niveles, regiones y sectores, en los que es más factible obtener resultados de significación, dada la capacidad de las instituciones, la calidad de los equipos de planificación, el grado de comprensión de los problemas

y las probabilidades de éxito de la estrategia de descentralización. Es decir, existe la tendencia a adoptar un enfoque selectivo, mas flexible, no necesariamente comprensivo de todo el espacio nacional y de todo el sistema institucional. Obviamente, la pertinencia de uno u otro enfoque depende de las particularidades del país, de sus características básicas. No es lo mismo abordar esta problemática en un país de regiones, heterogéneo y diferenciado, que en otro más homogéneo, en el que el propósito consiste en construir desde sus bases la regionalidad.

Tan importante es este último aspecto, que la evaluación de las experiencias existentes puso en evidencia que, en muchos casos, las regiones definidas resultaron ser verdaderos artefactos, sin una correspondencia real con las fuerzas sociales y políticas, con las relaciones de identidad y pertenencia, con los mecanismos de distribución del poder (Boisier, 1.989), con las posibilidades de crecimiento económico, con la disponibilidad de los recursos necesarios, particularmente el recurso humano calificado. Es decir, desconocieron, en su definición la multifacética naturaleza del sistema nacional y las expresiones regionales de tal diversidad, así como la complejidad inherente el propósito del desarrollo regional.

Hasta hace pocos años se consideraba que la regionalización no solo era la clave de la planificación regional, el fin último ésta, sino que no era viable su práctica sin la definición previa de regiones. Al presente se ha revaluado ese dogma, postulándose en cambio que es posible, si se dan ciertas condiciones, prescindir del establecimiento a priori de una regionalización. El cambio de un enfoque técnico por otro socio-político, que devolvió la noción de región a su acepción original (Boisier, 1.990), puso en evidencia que lo fundamental hacía referencia a las estructuras y a la distribución del poder, a las características espaciales del sistema decisional. Es decir, puso en evidencia que importaban mas los procesos reales y su naturaleza económica, política y social, que la naturaleza física que los albergaba, sin dejar de reconocer la importancia creciente de esta última.

No obstante, en el caso de un país fuertemente centralizado y con una estructura social, cultural y económica diferenciada y diversificada, situación en que las regiones son mas reales que artificiales, una regionalización, considerada como un medio, como un instrumento de la planificación regional y no como su fin último, puede ser útil por las siguientes razones: las regiones pueden servir de base para establecer sistemas de Información que contribuyan al proceso de toma de decisiones; en tanto existen histórica y culturalmente, pueden servir de base para promover el apoyo de las sociedades que albergan, a ciertos objetivos nacionales, los cuales las afectan de diversas formas; al posibilitar una desagregación territorial de algunas políticas macroeconómicas y sectoriales, pueden servir de base para una asignación más eficiente de los recursos de inversión de la nación; se pueden constituir, igualmente, en un medio adecuado para promover propósitos de ordenación de las actividades y la población en el

territorio; finalmente, constituyen la base territorial para estructurar un sistema descentralizado de gobierno.

En el pasado reciente, cuando un país decidía elaborar una regionalización para la planificación del desarrollo, generalmente partía de considerar al menos algunos de los siguientes criterios ideales (Boisier, 1.976), según los cuales debía ser: exhaustiva y excluyente respecto del territorio nacional. Es decir, debía agotarlo de forma que no existieran superposiciones entre regiones; continua y accesible. Es decir, las regiones debían ser espacios continuos y poseer una adecuada accesibilidad interna. En tal sentido, debían contener un sistema urbano consolidado. Igualmente, las regiones debían ser: económicamente diversificadas y complementarias. Es decir, debían tener un tamaño que permitiera una estructura económica diversificada, con cierto grado de complementariedad productiva, que sustentara, a largo plazo, un proceso de desarrollo no subsidiado; social y políticamente consistentes. Es decir, debían albergar estructuras sociales y políticas relativamente cohesionadas, basadas en el sentido de pertenencia, de adscripción territorial; administrativa y políticamente viables. Es decir, debían considerar los límites jurídico-administrativos. Posteriormente, el establecimiento de una autoridad política regional podría basarse en otro esquema.

La casi totalidad de los anteriores criterios habría que mantenerlos, para que las regiones fueran viables, aun en el caso de que se adoptara la primera de las opciones indicadas. Con mayor razón si se trata de la segunda. No obstante, respecto de la regionalización, mucho ha cambiado en los años más recientes. Los vertiginosos cambios políticos de la presente década, unidos a las denominadas megatendencias descentralizadoras (Bolsier, 1.992), no solo han conducido a una revalorización de lo regional, al asignarle un rol completamente diferente, sino que han replanteado radicalmente el tema de la delimitación de regiones.

Si anteriormente el meollo del asunto giraba en torno al trazo de los límites, con lo que se prestaba más importancia al continente o contenedor, prevaleciendo criterios físicos y/o geográficos, hoy que se prefigura un nuevo orden internacional y, por tanto, un nuevo esquema de inserción de las regiones dentro de ese orden, los límites necesariamente se flexibilizan y se multiplican, pudiendo existir simultáneamente tantos como proyectos estratégicos tenga un mismo núcleo social y político regionalmente organizado. Lo anterior significa que, actualmente, es más importante el contenido; es decir, el conjunto de proyectos sociales, políticos y económicos asociados a una comunidad territorialmente organizada y diferenciada. Por ello, algunas de las nociones señaladas precedentemente como criterios ideales de regionalización, ya no se sustentan más. Tal el caso de las de contiguidad, exclusividad, exhaustividad y simultaneidad en la delimitación territorial.

Construir un país de regiones donde prevalece cierto grado de homogeneidad y/o un tamaño territorial poco significativo, puede resultar irrelevante. Sin embargo, en el caso de países como Colombia, no solo tiene sentido sino que resulta imperativo avanzar en procesos de regionalización. No obstante, es necesario replantear el asunto en la última perspectiva señalada. De hecho, la nueva carta política no solo abre espacios para que se avance en la perspectiva de la regionalización, sino que plantea el problema en términos más políticos que geográficos, al condicionarla a la existencia de una voluntad de asociación. Es necesario, sin embargo, esclarecer muchos aspectos relacionados con el tema.

En Colombia, desde la década de los sesenta, se han realizado varios ejercicios de regionalización, a partir de diferentes conceptos de región y de criterios como los señalados en las páginas previas. No obstante, no son muy numerosos y tal vez menos eficaces los intentos llevados a cabo, materializados. Tales propuestas de regionalización, han coexistido con un número considerable de regionalizaciones Ad-Hoc o de facto, adoptadas por las instituciones del sector público, por algunas entidades territoriales y por los colectivos de investigadores de la cuestión regional, menos numerosos de lo deseable. Se han realizado con gran diversidad de criterios, tanto sectoriales como espaciales, y han cubierto todas las escalas imaginables.

De hecho, la estrategia de regionalización que se materializó con la creación de las regiones de planificación y los Corpes, venía discutiéndose de años atrás, de modo independiente a las propuestas de descentralización y de conformación de un sistema de planificación regional a escala nacional. Al presente, existe bastante confusión acerca de las relaciones entre la descentralización y la regionalización. He ahí un tema complejo y una oportunidad dentro del proceso de reforma económica, política, social y regional en que está empeñado el país, lo que plantea problemas sustantivos de difícil resolución y, por cierto, no menores problemas operacionales.

3. La nueva vigencia de las regiones: relevancia y pertinencia.

En el contexto de los procesos de reforma del estado (descentralización, privatización, desregulación), revalorización de la democracia y búsqueda de la eficacia y eficiencia en la gestión pública, las regiones aparecen como un recurso de la mayor importancia, en la perspectiva de la reconstitución del estado en crisis, de su relegitimación política y del relanzamiento y relocalización del capital, lo que permite hablar de su nueva vigencia. Veamos algunas razones de ello, tanto internas como explicadas por el contexto internacional.

En el plano externo, los importantes cambios en curso en el sistema internacional, tanto a nivel de las instituciones como de las organizaciones productivas, han paulatinamente inducido cambios en las formas territoriales y funcionales de

intervención de los estados, han desatado procesos de relocalización de las actividades productivas y han generado nuevas tensiones y conflictos sociales, a escala internacional y al interior de los países. Lo anterior, ha propiciado la emergencia de las regiones como una alternativa de redefinición de la función y la gestión pública, en el marco de la búsqueda de nuevos patrones de dominación y de control por parte del estado.

Al finalizar la década de los ochenta, el orden mundial de la posguerra se derrumbó. Se debilitaron los antiguos bloques político militares, que habían dividido al mundo durante el período de la guerra fría, y con ellos toda la institucionalidad erigida para garantizar la dominación del correspondiente hemisferio. En la actual fase de transición, que corresponde a otra de globalización de las relaciones económicas, consecuencia de la revolución científico-técnica y las transformaciones que originó, es posible percibir un vacío de poder y cierta inestabilidad internacional. Nuevos conflictos surgen en casi todo el mundo y se redefinen las relaciones entre los países del norte, entre estos y los del este, entre aquellos y los del sur, y entre estos últimos. Se originan nuevas tensiones internacionales.

Dentro de las grandes tendencias actuales, que parecen estar en la base de un nuevo orden internacional, tan importante como la globalización económica y el proceso de conformación de bloques regionales, asociados a mercados considerados de dimensiones óptimas, es la revalorización política de la etnia y la cultura, que tiende, a la inversa del otro fenómeno, a fragmentar el sistema internacional. En medio de este incierto y contradictorio paisaje político global, parece estar en juego la suerte de los viejos estados-naciones, hasta hace poco el centro de las relaciones internacionales. Hoy, el estado-nación cede parte importante de su soberanía y de su poder, en dos direcciones opuestas pero complementarias: la región y la provincia (quizás la Región y la región). Mientras desplaza parte de su poder hacia los bloques regionales, se descentraliza hacia las micro identidades étnicas y culturales (Restrepo, 1.991). Ciertamente que aquí hay algo de retradicionalización pero mucho de perspectivas futuras, en función, claro está, de la forma como se resuelvan las nuevas tensiones y los nuevos conflictos.

En el plano interno, tres razones básicas explican la nueva vigencia de lo regional, particularmente en el caso colombiano (Medellín, 1.989, b), pero sin que sean exclusivamente suyas. Por un lado, los mencionados procesos de reforma política, administrativa y fiscal, orientados a darle mayor importancia a los niveles locales y regionales de gobierno, fortalecidos por la nueva Constitución, la cual, en su desarrollo permitirá profundizar la descentralización y la conformación de regiones como entidades territoriales, dotadas de autonomía relativa, formas propias de gobierno, nuevos recursos y responsabilidades. Por otro, la proliferación de los conflictos, originados en la crisis de la nación, han hecho de las regiones un escenario destacado de la confrontación, la cual presenta diversas manifestaciones

en las diferentes regiones. Finalmente, cambios en los patrones de inserción internacional de la economía Colombiana, que se expresan en la pérdida de participación de los productos tradicionales (café) en el total de las exportaciones y en la valorización de importantes recursos energéticos, localizados en regiones marginadas y desarticuladas económica, social, política y físicamente, lo que ha generado nuevas dinámicas de acumulación, nuevas actividades productivas y la transferencia de importantes recursos hacia la periferia.

La revalorización de lo regional es, pues, consecuencia del cambio en las territorialidades ligadas al anterior modelo de desarrollo y de gestión pública, y en las prácticas sociales y políticas tradicionales. En el actual contexto de descentralización, desregulación, privatización, apertura y modernización, y participación social; en el proceso de búsqueda de nuevas relaciones entre el estado, la sociedad civil, los procesos productivos y los mercados, lo regional aparece como la posibilidad de: reconstituir el estado sobre la base de una nueva normatividad; relocalizar los procesos productivos e inducir nuevos desarrollos; regular de un modo alternativo las prácticas sociales y políticas y enfrentar los conflictos y tensiones. En el tránsito hacia ese nuevo orden, la región aparece como una posibilidad para la reconstitución de tres campos fundamentales: el de las articulaciones, donde se hace posible la cohesión y validación social de las prácticas políticas y económicas; el de las jurisdicciones, relacionado con las funciones, competencias y recursos; el de las regulaciones, donde se define la orientación del proceso de desarrollo (Medellín, 1.989,b).

Obviamente, las regiones de que hablamos son diferentes de aquellas que caracterizaron el anterior esquema de gestión pública. Y es diferente, también, el tipo de estado y sus formas de intervención.

En las nuevas circunstancias, que se deben originar como consecuencia de la materialización de los propósitos nacionales de cambio y de los impactos nacionales de los procesos de transformación del sistema internacional, las regiones pasan de ser aspectos secundarios, derivados de las prioridades macroeconómicas y sectoriales, adquiriendo un nuevo sentido y contenido. A pesar de que la preocupación por lo regional se originó en la constatación de la existencia de desequilibrios y desigualdades al interior de los sistemas nacionales, lo que propició una intervención redistributiva, ahora lo que está en juego es una nueva forma territorial y funcional de intervención estatal, una nueva concepción de la gestión pública, una nueva concepción del rol y la responsabilidad de los actores sociales, unas nuevas formas de organización de la producción y los mercados, en donde la preocupación es más retributiva que redistributiva, puesto que la prioridad es el crecimiento económico, pero sin abandonar totalmente esta última.

Por ello, las nuevas regiones o las regiones revalorizadas, tienen una indudable importancia geopolítica, económica, institucional, social y política, la cual hay aun

que especificar y desarrollar, particularmente en el caso Colombiano. Esto queda suficientemente claro, cuando se revisa el Plan Nacional de Desarrollo, que es un plan sin territorio, fundamentado en una visión reducida de la realidad nacional y en el supuesto engañoso de la neutralidad territorial de las políticas macroeconómicas. Y mas claro todavía cuando se contrasta con lo que postuló la nueva Constitución, en materia de ordenamiento territorial, sin mencionar el tema de la equidad o de la denominada deuda social.

4. La planificación y el desarrollo regional: viejas y nuevas concepciones.

La preocupación por lo regional se originó en la verificación de la existencia de ciertos obstáculos a la transmisión de los impulsos del crecimiento a través del espacio nacional. Como consecuencia del funcionamiento espacial del sistema nacional, de la organización territorial de las actividades económicas y sociales, aparecieron los denominados problemas regionales, los cuales consistían básicamente en la constatación de la existencia de desigualdades entre las regiones respecto de sus niveles de vida, acrecentadas por el fenómeno de la concentración espacial, y en la escasa integración entre las áreas periféricas, marginadas del desarrollo nacional y los centros dinámicos del sistema.

Estos hechos pusieron de presente la necesidad de conocer los rasgos fundamentales y la dinámica del proceso de ocupación y utilización del territorio, al tiempo que se convirtieron en el fundamento de diferentes propuestas de intervención en el proceso de configuración espacial de los sistemas nacionales. La preocupación por los problemas regionales y el interés por modificar la configuración espacial que los origina, justificó la planificación regional como un medio para lograr, en forma explícita, la incorporación de la dimensión espacial a las estrategias y políticas nacionales de planificación del desarrollo.

Inicialmente los intentos de planificación regional se dirigieron hacia unas regiones específicas, definidas como regiones problemas, las cuales por su dotación de recursos naturales, interesaban a los propósitos de expansión del centro del sistema nacional. Las estrategias de desarrollo de regiones aisladas del contexto nacional, fueron abandonadas al verificar su escasa viabilidad política y su profundo sesgo centralista y espacialista, el cual se manifestó en la escasa internalización de los beneficios obtenidos con la explotación de los recursos que albergaban.

La puesta en cuestión de la planificación intrarregional propició un cambio de escala, de conceptos y de instrumentos, que originaron la planificación interregional, conocida como la planificación regional a escala nacional. El reconocimiento de la existencia de un sistema espacial de extensión nacional, conformado por diversos subsistemas de base territorial (regiones) entre los que se establece una malla de interdependencias, que se expresan en forma de flujos

interregionales, y la verificación de que las alteraciones en los ritmos y modalidades de crecimiento de cada subsistema inciden en el crecimiento de los otros y viceversa, fundamentaron el nuevo enfoque.

Se postuló, entonces, que la planificación regional consistía en un proceso que concernía básicamente a la nación, dado que los problemas regionales solo podían enfrentarse con eficacia mediante un cuerpo comprensivo y coherente de medidas de política económica, que incidan sobre el conjunto de las interdependencias establecidas entre los diversos subsistemas espaciales de una unidad nacional. De ahí que las medidas de política deban tener un contenido de alcance nacional, orientadas a gravitar específicamente en los subsistemas espaciales o regionales seleccionados, puesto que carece de sentido concebir los problemas regionales como procesos autónomos o independientes (De Mattos, 1.986).

En este orden de ideas, la planificación del desarrollo regional se entendió como un subproceso de la planificación nacional en su conjunto, análogo y complementario de la planificación sectorial. Igualmente, fue concebida como un instrumento para actuar sobre los factores que determinan la conformación del espacio nacional, integrándolo y articulando las regiones que lo constituyen. Finalmente, fue definida como una secuencia de decisiones y acciones orientadas a la resolución de los problemas regionales.

Sintetizando, la planificación regional tuvo inicialmente una pretensión normativa y una clara orientación redistributiva. Teóricamente, se basó en el estudio de las implicaciones espaciales del proceso de urbanización y las consecuencias de la distribución territorial de las actividades y la población, para el logro de la equidad y la eficiencia. Metodológicamente, adoptó una concepción tecnocrática que privilegió la intervención del estado y los procedimientos formales de planificación. Institucionalmente, se fundamentó en el establecimiento tanto de una regionalización exhaustiva del espacio nacional, como de un sistema de planificación de niveles múltiples, en el que las oficinas regionales servían de articuladoras de lo local y lo nacional.

La evaluación de los resultados de la aplicación de sistemas nacionales de planificación inter-intraregional, puso en evidencia lo limitado de los logros en la implementación de las políticas regionales y la existencia de impactos imprevistos. Las siguientes son las causas fundamentales: dificultades teóricas, asociadas a la definición de los problemas regionales y a la concepción de la regionalización; dificultades asociadas a la efectividad de la intervención, a nivel de las relaciones entre instituciones y respecto de la calidad de los esfuerzos de planificación y de los equipos planificadores; más sustantivamente, dificultades para percibir los conflictos entre las políticas macroeconómicas y sectoriales, las cuales tienen un

modelo espacial implícito y las políticas espaciales, orientadas a modificar redistributivamente la organización espacial (Uribe-Echeverría, 1.989).

Actualmente, se considera que la planificación del desarrollo regional es un asunto que concierne tanto a la nación, considerada en su contexto internacional, como a cada región en particular. Es decir, al no existir oposición sino complementariedad, entre la planificación intra e interregional, se piensa que la planificación regional debe considerar no solo las condicionantes históricas y estructurales vigentes, sino también los mecanismos de inserción internacional del sistema nacional específico, así como el contexto de crisis, que hace que las prioridades sean básicamente macroeconómicas.

Sin embargo, han ocurrido importantes modificaciones en la percepción de los problemas regionales y del papel de la planificación regional. Es un hecho que a causa de los cambios ocurridos en América Latina en los últimos años, la cuestión regional a tendido a perder importancia, al tiempo que los aparatos institucionales regionales o han sido desmontados o han caído en la irrelevancia. A pesar de ello, la legitimidad y pertinencia de lo regional no parece estar en cuestión.

En el momento presente se ha llegado a pensar que, dada la diversidad de trayectorias de desarrollo futuro de los países latinoamericanos, dadas las diversas formas de encarar la crisis presente y dada la incertidumbre respecto a los efectos de las transformaciones en curso, no viene al caso pensar en que la planificación regional tenga una preponderancia similar, por lo que las elaboraciones teóricas y las prácticas particulares deberán considerar, en lo sucesivo, las especificidades nacionales. Tal el caso de Colombia, donde lo regional ha cobrado creciente importancia, tardíamente respecto a otros países y justo cuando en éstos pierde significación.

La redefinición y revalorización de la cuestión regional pasa por considerar su aporte a los procesos nacionales de cambio, y por la evaluación de los modelos espaciales implícitos en las políticas utilizadas para encarar tales procesos. Igualmente, ha ocurrido un desplazamiento en el centro de atención. En efecto, la problemática regional tiende a concentrarse menos en la resolución de problemas "abstractos", asociados a metas de muy largo plazo, como la existencia de disparidades sociales y económicas entre regiones, reenfocando la atención hacia el desarrollo y viabilización de potencialidades, asociadas a sistemas parciales de actividades y/o grupos sociales territorialmente definidos. En este sentido, se tiende a abandonar la formulación y el desarrollo de planes o programas globales, mientras adquiere mayor relevancia la idea de la concertación social y política de los objetivos y estrategias de desarrollo regional (Uribe-Echeverría, 1.989).

Por ello, habría que hablar de los nuevos problemas regionales. Aunque no han sido definidos con precisión, están relacionados necesariamente con los procesos de cambio en que están empeñados la casi totalidad de los países de la región, así como con las transformaciones en curso en el sistema Internacional. Es decir, con las transformaciones políticas (Redemocratización, Apertura política), económicas (Reconversión Industrial y Reinserción internacional) e institucionales, particularmente las relacionadas con el papel y la organización del estado (descentralización).

La vieja idea de los desequilibrios interregionales tiende a ser sustituida por la noción de **región crítica**, la cual parte de reconocer la existencia de una lógica territorial en los procesos de acumulación, que debe orientar la intervención del estado, bien con criterios retributivos, que permitan consolidar dinámicas de acumulación existentes, bien con criterios redistributivos que permitan combatir los problemas de marginalidad y pobreza en regiones con potenciales de desarrollo (Medellín, 1.989,a).

La nueva vigencia de las regiones tiene relación con la necesidad de darle salida a la crisis, tanto de acumulación como de legitimidad del estado. En tal caso, las regiones aparecen como instancias adecuadas para que el estado retome el control de los conflictos sociales y políticos, haga una gestión más eficaz de los recursos y políticas públicas, y facilite el desarrollo del capital y la fuerza laboral. Las regiones aparecen, pues, como instancias **articuladoras** de las relaciones entre el estado, la sociedad civil y los procesos económicos.

En este sentido, los nuevos problemas regionales deben definirse a partir de considerar dos procesos fundamentales. Por un lado, aquel relacionado con el cambio tecnológico, la reconversión y relocalización Industrial y sus relaciones con el desarrollo regional. Por otro, aquel relacionado con el cambio en el estilo socio-político vigente en los diferentes países.

Respecto del primero, la mayoría de los países latinoamericanos impulsan proyectos de reestructuración económica. La importación del modelo de acumulación fordista, realizada a través de la estrategia de sustitución de importaciones, generó una serie de distorsiones y de disfuncionalidades, que impidieron alcanzar competitividad internacional y desarrollar una capacidad de endogenizar progreso técnico. Institucionalmente se basó en un sistema de regulación social fundamentado en el estado benefactor y en la gestión macroeconómica de tipo Keynesiano. Espacialmente, generó concentración en regiones metropolitanas, con altas densidades interindustriales y desestimuló el desarrollo de industrias en ciudades pequeñas y medianas y en áreas rurales.

Cualquiera que sea el proyecto de un país específico, debe ejecutarse en el contexto de las transformaciones del sistema internacional, particularmente del

modelo de acumulación. La sustitución de la producción en masa (fordismo) por un modelo de acumulación más flexible, implica no solo cambios en las formas de regulación social, sino la aparición de nuevos espacios para las actividades productivas; es decir, nuevas territorialidades basadas en la recomposición y relocalización interna y externa de los procesos productivos.

Aquí la planificación regional tiene la función de identificar las nuevas posibilidades de industrialización y desarrollo de actividades productivas, así como la de identificar y crear las condiciones que permitan el establecimiento de núcleos de innovación y progreso técnico, que posibiliten el desarrollo regional endógeno.

Respecto del otro proceso, la búsqueda de un nuevo orden jurídico-institucional, que exprese territorialmente las relaciones y procesos políticos, económicos y sociales, apunta hacia el desmonte de lo nacional, a partir de la propuesta de revalorizar el capital y reconstituir el estado desde la región (Medellín, 1.989,a), constituyéndose el crecimiento económico en el objetivo fundamental. A este propósito y a la redefinición de los límites entre las esferas del estado y la sociedad civil, apuntan la mayoría de los proyectos de democratización, reorganización del estado y descentralización.

En este sentido, la reorganización del estado pretende no solo reducir su tamaño y funciones, sino que consiste en el aumento de la importancia de los niveles territoriales más bajos de la administración pública, los cuales reciben mayores recursos, funciones y capacidad de decisión. Así, la descentralización ha llegado a ser funcional al desarrollo capitalista en esta nueva etapa, por contribuir a la creación de un nuevo sistema de regulación. El asunto clave, en relación a lo que nos interesa, es pues el del perfil político-administrativo de las regiones y el del papel de la planificación regional. Independientemente de la figura adoptada por cada país, parece existir consenso acerca de que las regiones, en la perspectiva interregional, deben apoyar al nivel local, articularlo con el nacional, articular lo sectorial y lo espacial, y contribuir a la racionalización de la inversión pública nacional.

En relación a la intervención social en los procesos de desarrollo, particularmente respecto del papel de las regiones, se ha venido abriendo camino una concepción basada más en la **gestión**, orientada a la acción, que en la planificación, al menos en sus versiones más ortodoxas. La noción de gestión busca básicamente crear condiciones para el desarrollo de potencialidades. La innovación y la concertación serían los modos. Los actores sociales, conformando sistemas de relaciones entre lo público y lo privado y actuando a nivel regional, promoverán la articulación de lo sectorial y lo espacial en las políticas públicas y el desarrollo de iniciativas locales y regionales (Uribe-Echeverría, 1.989).

La relevancia de la planificación regional, particularmente de las actividades de investigación (diagnósticos, definición de objetivos), estará condicionada a su aporte a los procesos de toma de decisiones y dependerá de las necesidades de la acción. Es decir, la tendencia en lo sucesivo no será a formular planes globales que antecedan la identificación de los problemas y potencialidades, sino a elaborarlos en función de imperativos más pragmáticos y flexibles. La planificación consistirá, entonces, en un proceso de investigación-decisión-acción, con lo que tratará del conocimiento para la toma de decisiones y para la gestión del desarrollo.

La consecuencia más corriente de los esfuerzos de planificación, tanto global, sectorial, como regional, ha consistido en la elaboración y publicación de un documento denominado plan de desarrollo. Tales planes-libro, resultado de la labor de los equipos de planificación, consisten en lo fundamental en un diagnóstico descriptivo y exhaustivo, frecuentemente de carácter sectorial, y algunas indicaciones generales acerca de como proceder a resolver los problemas detectados en la fase del diagnóstico, la cual abarca la casi totalidad del trabajo.

Hasta fechas aún recientes, los planificadores no concebían la planificación sin un plan, como tampoco la consideraban viable sin la activa participación e intervención del estado. Mas aún, tendían a considerarse como los artífices del cambio social, en un contexto en el que no controlaban nada, excepto sus artificios tecnocráticos. Tal concepción del resultado de la labor de planificación, así como aquella asociada a la idea de la formalización total del plan, desde el punto de vista de la determinación y cuantificación del conjunto de proyectos que lo materializan, como de la evaluación ex-ante del mismo para verificar su viabilidad, ha sido sustituida por otra consistente en concebir la planificación como un proceso, uno de cuyos resultados podría ser un plan.

Actualmente tiende a generalizarse esta concepción, según la cual la planificación regional (o la planificación en general) consiste en un proceso continuo y sistémico de conocimiento (análisis y síntesis), decisión y acción, de carácter participativo, más político que tecnológico, y de carácter prospectivo, basado en la anticipación y en la construcción de escenarios de desarrollos futuros, deseables y posibles, que guíen la concertación entre los actores y fuerzas sociales y doten de coherencia a los propósitos coyunturales (Bustamante y Sánchez, 1.992).

Las labores de investigación, concertación y anticipación son permanentes, dado que apuntan a la búsqueda del conocimiento progresivo de una realidad compleja, multifacética y cambiante, de los acuerdos sociales y políticos que se requieren para materializar los proyectos estratégicos identificados, de los objetivos de largo plazo, que permitan definir y acordar el estilo de desarrollo que se pretende implementar.

Obviamente, un enfoque de esta naturaleza implica tomar en consideración no solo los mecanismos de inserción de la región específica en el sistema nacional e internacional, sino también los condicionantes y límites de lo posible, de los cuales depende en buena medida la viabilidad de un proceso de planificación. En este sentido, los resultados parciales del proceso de planificación, consisten en la formulación y validación de una(s) estrategia(s) amplia y flexible, que provea de un marco básico al proceso de toma de decisiones y permita definir la secuencia de medidas de política, para la ejecución de los proyectos de inversión considerados estratégicos.

En este proceso de planificación regional, cuatro son los actores fundamentales. De un lado, los agentes que controlan el proceso de toma de decisiones, tanto a nivel público como empresarial, asociados o interrelacionados con los planificadores, que deben elaborar las propuestas acerca del modo de lograr los objetivos y orientar las decisiones; de otro, las organizaciones sociales y políticas regionales, que adelantan los procesos de negociación y concertación con el estado; finalmente, la comunidad científica y técnica, fundamental en el proceso de conocimiento de la realidad y de adopción, adaptación, innovación y difusión del progreso técnico. En suma, autoridades políticas, empresarios, comunidad científica y técnica y región socialmente organizada. Del mismo modo, la planificación regional debe trabajar simultáneamente con tres sujetos: Cada región, el sistema interregional y el sistema nacional.

Así concebida, la planificación regional es un proceso esencialmente político que concierne tanto a la nación, al estado central, como a cada región en particular. En este sentido, las dimensiones fundamentales de la planificación regional son las relativas a lo que se ha denominado interregional e intraregional. Destacaremos dos aspectos importantes asociados a las dimensiones mencionadas.

Una escala esencial de la planificación del desarrollo regional, hace relación al sistema nacional de regiones. Dentro de los asuntos a considerar dentro de esta perspectiva, el más actual e importante tiene que ver con la nueva lógica organizativa de la producción que, al alterar la distribución espacial de las actividades, obliga a revisar el fundamento teórico y las propuestas de desarrollo regional, particularmente en los países en vías de desarrollo.

Los cambios tecnológicos parecen estar alterando significativamente el patrón de localización y las demandas y usos del territorio, que había generado el modelo fordista. La modificación del esquema de ventajas comparativas, en que se basó la anterior organización espacial de la producción a nivel del sistema mundial, modificará necesariamente el esquema de ventajas comparativas regionales y urbanas y la división espacial del trabajo, a nivel de cada país.

Como consecuencia de la reorganización de la producción, a nivel espacial se presentarán dos efectos contrapuestos (Gatto, 1.989):

- Creciente necesidad de concentración a partir de la formación de nuevas aglomeraciones, tales como: Complejos científico-productivos (complejos de desarrollo, centros de innovación, parques científicos, parques tecnológicos, parques industriales); Reaglomeraciones entre empresas y sus proveedores, en forma de complejos productivos integrados; distritos industriales, conformados por empresas medianas que producen bienes complementarios.

- Creciente posibilidad de dispersión espacial de ciertas actividades, nueva división espacial del trabajo, asociada a la fragmentación territorial y funcional del proceso productivo, con base en la moderna infraestructura de comunicaciones. Efecto de esto será la desindustrialización de áreas manufactureras tradicionales y la dispersión de plantas fragmentadas hacia la periferia, en busca de ventajas pero con pocos encadenamientos productivos en las áreas receptoras.

Por ello, la planificación regional deberá tomar en consideración, inevitablemente, tales cambios y sus efectos, lo que implica integrar al análisis el papel de las innovaciones y del cambio tecnológico, a nivel macro y micro, con el fin de evaluar sus efectos sobre el sistema espacial nacional, es decir, sobre el sistema nacional de regiones y sobre cada región específica; sobre el esquema de ventajas comparativas regionales, enfatizando el que las nuevas ventajas dinámicas se sustentan en factores socialmente construidos; sobre las formas de inserción productiva nacional e internacional de las diferentes regiones; sobre el papel del empresariado y su capacidad de innovación; sobre las actividades de investigación y desarrollo científico y tecnológico, para poder definir así los senderos probables del desarrollo futuro.

Pero la planificación regional es un asunto que concierne también a cada región, considerada obviamente en el contexto anterior. En esta perspectiva, el desarrollo regional puede ser visto como un proceso localizado de cambio social sostenido, que tiene como objetivo el desarrollo de la organización social regional y de los individuos que la componen (Boisler, Silva, 1.989). En esta concepción juega un papel básico la idea del desarrollo como propósito explícito, como voluntad comunitaria o social de definir los estilos deseados, como "Self - Reliance".

Las posibilidades de crecimiento de cada región, requisito ineludible, estarán asociadas a su capacidad de innovar, a la búsqueda de nuevas opciones técnicas y de gestión, al apoyo del estado para el logro de los propósitos del desarrollo y, principalmente, a la calificación de sus recursos humanos (Gatto, 1.989). Esta idea de la endogeneidad del desarrollo regional, hace pues referencia a las relaciones entre el estado y la sociedad civil, e involucra a : los dirigentes políticos y el aparato regional de gobierno; los empresarios y las empresas regionales; los

científicos y técnicos y a los centros de investigación y desarrollo. Tales los actores fundamentales del desarrollo endógeno.

El propósito del desarrollo intrarregional, concebido como desarrollo endógeno, tiene que ver con la capacidad regional de tomar decisiones respecto de estilos de desarrollo y de diseñar y ejecutar políticas adecuadas; con la capacidad de reinvertir los excedentes regionales para diversificar la economía y darle sustentabilidad en el largo plazo; con la capacidad de generar conocimientos e impulsos tecnológicos propios ; con la autoidentificación, con la adscripción regional (Boisier y Silva, 1.989).

5. La experiencia de los Corpes: el caso del Occidente Colombiano.

La afirmación de que Colombia es un país de regiones, es tan antigua como su existencia misma. La constatación de la presencia de una marcada diferenciación interna, no solo ha dado origen a diversos sentimientos y movimientos regionalistas sino que ha servido de fundamento a diferentes iniciativas de regionalización. Regionalización y regionalismo son pues dos palabras de uso frecuente, que se refieren no obstante a dos conjuntos de fenómenos, que si bien pueden estar relacionados no necesariamente deben coincidir, por tener en lo fundamental un contenido y un sentido diferentes. Sin embargo, en la vida cotidiana de la nación frecuentemente se confunden, originando no pocos malentendidos, falsas expectativas y ciertamente muchos problemas. Claro está que el asunto del regionalismo es complejo, puesto que hunde sus raíces en la historia de la formación de la nación, pero el de la regionalización no lo es menos, puesto que concierne en esencia al país que aun hay que construir.

Es larga ya la historia de los intentos de regionalización en Colombia. No obstante, solo en años recientes, con la puesta en marcha de un proceso de reestructuración del estado, la cuestión regional ha cobrado fuerza, en la forma de una regionalización del territorio nacional para los fines de la planificación económica y social, en el plano normativo en función de las posibilidades originadas en la nueva Constitución en lo relativo a la planificación y el ordenamiento territorial, en la forma de un interés creciente por la discusión teórica y por la búsqueda de nuevos paradigmas de desarrollo regional, en fin en relación con los procesos de organización social y política a escala regional, circunstancias todas que establecen la posibilidad de que se configuren proyectos políticos regionales e incluso de que se postule la necesidad de un estado regional, como alternativa al estado nacional en crisis.

La actual estrategia nacional de desarrollo regional, aunque no ha sido explícitamente formulada en esos términos, se configura alrededor de los llamados imprecisamente Corpes. Lo que se conoce como Corpes es en realidad una figura compleja. De un lado, involucra el territorio nacional diferenciado, de un modo

relativamente arbitrario, en forma de regiones de planificación. De otro, implica una cierta " autoridad " regional, recientemente fortalecida con la elección popular de Gobernadores, constituida por el Consejo regional, el cual cuenta con la asesoría de diferentes organismos técnicos de carácter regional. Dispone, igualmente, de unos recursos que por escasos no son irrelevantes y que pueden utilizarse para atraer otros, multiplicándose. Finalmente, obedece a unos propósitos estratégicos, de la mayor importancia para el país en su conjunto, para cada una de las regiones individualmente consideradas y para el sistema que configuran con base en sus interrelaciones: apertura, integración y organización social y política, a escala nacional y regional.

Los Corpes como elementos centrales de la estrategia nacional de desarrollo regional, expresan el interés de la nación por las regiones, a la vez que se constituyen en una oportunidad para que estas generen capacidad de interlocución y negociación con aquella, a partir de la organización para la concepción, con base en la identificación de proyectos estructurantes del espacio regional y nacional. Lo regional es pues un asunto que concierne a la nación y a cada una de las regiones que la conforman, las cuales deben definir sus propias estrategias de desarrollo económico y social, identificando sus prioridades con base en el conocimiento de sus problemáticas y realizando la gestión de su propio desarrollo.

De lo anterior se desprende que los Corpes son un instrumento que, no obstante sus limitaciones, tiene mucha potencia. Y esta depende obviamente de que se comprenda a cabalidad la discrecionalidad inherente al instrumento estructural. Es decir, en torno a los Corpes se podrán obtener resultados importantes, si se dispone de unos claros criterios y de unos propósitos bien definidos. Sin embargo, es evidente que el país no ha comprendido la importancia y las oportunidades que se crearon, para las entidades territoriales, con la estrategia de regionalización. Una de las razones principales para que sea así, que se vio claramente en la Asamblea Constituyente, es la confusión entre regionalización y regionalismo, que también se percibe en el gobierno central. Del mismo modo, poca claridad existe respecto de la noción de región-plan, diferente obviamente de las regiones históricas, por consistir básicamente en regiones a construir, con base en los propósitos de integración económica, social, política y territorial, lo que debe reflejarse también en el plano institucional. Cierta confusión existe también respecto de si lo regional o territorial es un asunto solo de las regiones o que concierne también a la nación.

En este orden de ideas, e independientemente de la suerte que pueda correr la actual estrategia de regionalización, la cuestión regional continuará ganando presencia e importancia en la vida nacional, no solo porque Colombia presenta particulares condiciones para que sea así, sino porque se trata también de una tendencia planetaria. Las regiones y la organización a que den lugar, aparecen como una posibilidad para buscar salidas a los conflictos originados en la

centralización y concentración, para propiciar la búsqueda de la autonomía relativa de las entidades territoriales en el marco de la unidad de la nación, para propiciar la organización social y política, para hacer una gestión más eficaz de los recursos de inversión y de las políticas tanto públicas como privadas, para identificar nuevas posibilidades de industrialización y de desarrollo de actividades productivas, para identificar y crear las condiciones que permiten el establecimiento de núcleos de innovación y progreso técnico, para promover y materializar proyectos regionales de interés nacional, orientados a propiciar la integración del territorio nacional y a corregir los desequilibrios y desigualdades, para buscar la armonización, coherencia y complementariedad de las políticas, programas y proyectos de las diferentes entidades territoriales e instituciones.

Sin embargo, al hacer un balance del desempeño de los Corpes, pero pensando fundamentalmente en el de Occidente, habría que reconocer que los resultados han sido modestos, particularmente si se contrastan con las expectativas suscitadas, con la naturaleza del reto a enfrentar y con la complejidad de la tarea. La ausencia de una clara percepción y de un enfoque igualmente claro de la planificación del desarrollo a escala regional, sin duda explican parte de este modesto resultado. Del mismo modo, las dificultades persistentes para constituir un equipo técnico dotado de habilidades y recursos probados en estas materias, así como poseedor de alguna experiencia asociada a acontecimientos exitosos, explican otra parte. La persistencia en las prácticas características del modelo centralista, a pesar del discurso descentralizador, asociado esto a una percepción reducida de la naturaleza, complejidad y magnitud de los fenómenos regionales, contribuyen igualmente a entender la relativa inocuidad del instrumento de regionalización.

Tan importante como lo anterior, en la explicación de los resultados obtenidos hasta el presente, es la constatación del reducido interés que el instrumento Corpes suscitó entre las administraciones departamentales, entre la clase política de la región, entre su comunidad académica y entre los gremios y organizaciones del sector privado. Igualmente, en estrecha relación con lo anterior, el desconocimiento de las posibilidades asociadas a la estrategia nacional de desarrollo regional, la incompreensión de su importancia, contribuyen a tal explicación.

No obstante, estas circunstancias han variado en lo fundamental. Los nuevos acontecimientos, asociados a lo que se ha denominado la apertura (económica, social, política y regional), la nueva constitución, la elección popular de los gobernadores y la profundización del propósito descentralista, han contribuido a que se revalorice lo regional, a que recupere su importancia estratégica, a que desde distintos ámbitos se busquen nuevas opciones tanto de concepción como de acción a esta escala, lo que se ha traducido, simultáneamente, en un mayor interés de todos aquellos directamente relacionados con la estrategia regional,

particularmente de la clase política y los gobiernos de los departamentos.

Los acontecimientos anteriores han ido paulatinamente modificando las circunstancias que contribuyeron a que, en el pasado reciente, existiese cierto desinterés por la estrategia Corpes. En el Caso del Occidente Colombiano existe ya una noción relativamente clara de la forma de abordar la tarea encomendada. A pesar de encontrarnos en una fase de crisis teórica y práctica en el campo, relativamente complejo, de la planificación regional, se han definido y acordado unos criterios metodológicos, teóricos y prácticos, que están informando el accionar del organismo técnico encargado de orientar el trabajo regional. De igual manera, se están utilizando utensilios, técnicas y procedimientos apropiados a las circunstancias críticas. En fin, existe concepción donde antes solo había experiencias personales desiguales.

Más importante que lo anterior es, sin duda, el creciente interés por el Corpes, de los Gobernadores y sus equipos de gobierno, los gremios y organizaciones del sector privado, así como la vinculación cada vez más estrecha del sector académico, de los investigadores de la región. Este hecho, de reciente ocurrencia, puede constituirse en el factor decisivo que conduzca a mostrar la verdadera importancia y potencia del instrumento antes cuestionado, objeto de desinterés. Como se afirmó antes, la materialización de tales posibilidades está supeditada a la existencia de una concepción clara de la naturaleza y potencialidad del instrumento Corpes, así como a la existencia de una propuesta de desarrollo, estructurada en forma de proyectos políticos regionales y de proyectos estratégicos de desarrollo regional.

Lo señalado precedentemente no significa, sin embargo, que hayamos resuelto todas las dificultades. Por el contrario, estamos lejos de ello. Se ha avanzado en la medida en que existen claros acuerdos sobre las acciones a realizar en el inmediato futuro. Pero son muchos los interrogantes que aun hay que solucionar. Para empezar, la estrategia de regionalización esta todavía a medio camino. Es decir, no está completa, no ha sido total y definitivamente diseñada. Aun subsisten muchos interrogantes, de difícil resolución, acerca de la suerte de las regiones en el nuevo ordenamiento territorial, de planeación, funcional y financiero. Pero los avances en el plano normativo, aunque son esenciales, no despejan todo el panorama.

Es necesario construir social y políticamente la región. Es necesario identificar las actividades productivas que permitirían un crecimiento económico que posibilite endogenizar los beneficios y distribuirlos con cierto grado de equidad. Es necesario crear una cultura regional, que sea algo más que la suma de los particularismos locales y subregionales. Se requiere de una amplia conciencia sobre la necesidad de organizar la comunidad, sus instituciones, en la perspectiva de unos propósitos comunes, ampliamente

concertados e identificados a partir de una clara noción de futuro. Se requiere formular y validar un proyecto político regional, en torno obviamente a una propuesta de desarrollo regional. A construir las condiciones que posibilitem la materialización de lo anterior, apunta el Plan de Acción Regional, recientemente aprobado para el Occidente Colombiano. Por ello es que decimos que establece un nuevo punto de partida.

Por otro lado, a pesar de lo confuso y complejo del asunto, el reconocimiento de la necesidad de la organización social para la participación en el proceso de toma de decisiones, se constituyó en un hecho significativo en la perspectiva de la apertura democrática, de la ampliación de los espacios políticos, máximo si se considera que la colombiana ha sido una democracia estable pero restringida, dentro de la cual la ciudadanía aún no encuentra los canales adecuados de participación.

Consolidar las organizaciones locales y regionales es el reto que enfrenta una sociedad civil relativamente desarticulada, huérfana de proyectos políticos que la cohesionen. Constituir poderes locales y regionales que demanden autonomía a un Estado reacio a concederla gratuitamente, es la contraparte de un proceso que concierne también a la sociedad civil, a quien corresponde reafirmarse a través de la organización para exigir, en consecuencia, un reordenamiento territorial del ejercicio del poder (Bustamante, 1.989).

Recapitulando. En los últimos años, con la puesta en marcha de la reestructuración del Estado, la cuestión regional ha cobrado fuerza en Colombia. La consolidación de algunas de las Regiones de Planificación y de los Corpes, la reorientación con enfoque regional de ciertos programas nacionales, las posibilidades originadas en la nueva Constitución, entre otras causas, han puesto en evidencia la importancia que tienen las regiones para la gestión del desarrollo, para la recreación y fortalecimiento de los procesos económicos y para la contención y resolución de las tensiones y conflictos sociales en el país.

Las regiones y sus organizaciones aparecen como instancias y mecanismos de coordinación para integrar y racionalizar la gestión gubernamental, asignando con más eficiencia los recursos, y para incorporar la iniciativa de los empresarios y de las comunidades en la decisión de los asuntos públicos. En tal sentido, se constituyen en sujetos de nuevas competencias y responsabilidades, más que en objetos de la intervención estatal. La regionalización es, tal vez, una de las principales tendencias en los procesos de reestructuración de las formas de intervención del estado, lo que manifiesta de hecho la búsqueda de un ordenamiento jurídico-institucional y territorial más acorde con las circunstancias actuales y con las perspectivas futuras.

III. COMO ABORDAR HOY LA CUESTION REGIONAL: UNA APROXIMACION PRELIMINAR.

Como se expuso anteriormente, en las circunstancias de un país como Colombia, lo regional, visto desde la perspectiva de la planificación y del desarrollo, debe ser abordado, simultáneamente, desde la nación y desde cada región en particular, requiriéndose, en consecuencia, de la construcción de tres tipos de regionalización, diferenciados pero necesariamente complementarios, al menos en lo que al propósito se refiere: la nación concebida como un sistema interregional; cada región específica; un espacio de encuentro y articulación de estas dos clases diferentes de intereses.

Obviamente, la dificultad mayor de este proceso de construcción regional se localiza en la última de las formas de regionalización indicadas. Ahí se pone en evidencia que lo regional no es un asunto solo de la planificación, sino que es también un asunto del gobierno, que es un asunto político. En el caso Colombiano, aunque muy tímidamente aun, se prefigura este interés. Tradicionalmente, como se expuso antes, lo regional solo se ha abordado desde la perspectiva de la planificación, consistiendo esta preocupación en la inclusión de un capítulo marginal en los planes nacionales de desarrollo. En el último de ellos ni siquiera se le menciona, justo cuando ha cobrado importancia.

No ha existido, pues, una práctica continua y sistemática. Tampoco ha prevalecido teoría alguna ni se ha propuesto un paradigma apropiado a las circunstancias, como marco general para el diseño de las políticas que se formularon. Ahora tiende a popularizarse una concepción que desestima lo regional y la preocupación por la exploración de alternativas de futuro. Curiosa paradoja, porque aunque relaciona la planificación con el gobierno y el presupuesto, reduce su ámbito temporal a lo inmediato y espacialmente está concebida para actuar a nivel nacional.

La ausencia de un planteamiento y de una preocupación explícitos por lo regional en el último plan nacional, se explica por la prevalencia de tres conceptos a nuestro juicio equívocos y errados: la neutralidad territorial de las políticas macroeconómicas y sectoriales; lo territorial como un asunto que no interesa al modelo neoliberal; lo territorial como un asunto de los territorios. En el fondo, estamos ante la presencia de un reduccionismo: algunos sectores económicos y tres o cuatro variables explican la totalidad de lo existente. Abstracción suma, fundada en el desconocimiento de lo más concreto que existe: la diversidad de situaciones regionales; las sociedades territorialmente organizadas e integradas; los territorios "vacíos" y desarticulados; los conflictos y tensiones regionales y entre regiones; las potenciales complementariedades interregionales. Tal omisión, fundamentada en tal percepción reducida, debe ser corregida.

1. Lo regional desde la perspectiva nacional.

La nación concebida como un sistema interregional, la nación regionalizada, he ahí el primer asunto a dirimir. Dada la experiencia reseñada atrás, tal definición debe fundamentarse en el mejor conocimiento del funcionamiento sectorial y territorial de la economía y de la sociedad nacional. El conocimiento del sistema nacional, de las estructuras que explican la realidad actual y las perspectivas futuras del país, es un imperativo ineludible para fundamentar unas propuestas mas comprensivas del conjunto complejo de elementos que es necesario considerar. Las circunstancias que recientemente hemos vivido, asociadas a un conocimiento imperfecto y a la falta de información oportuna y veraz, así lo corroboran. Tratándose de la definición de una estrategia nacional de desarrollo regional, es fundamental un mejor y mas actualizado conocimiento del funcionamiento espacial del sistema nacional.

Ese conocimiento debe contribuir a la definición de los principales aspectos que tiene que ver con la estrategia de regionalización. La preparación de tales definiciones debe incluir un gran debate nacional y regional; es decir, deben estar precedidas de una amplia reflexión en torno a las diferentes posibilidades. En ello radica la oportunidad de generar una propuesta mas cercana al consenso y a la concertación que a la imposición jerárquica, propia del centralismo. En cualquier caso habría que considerar los siguientes criterios: privilegiar el contenido de los procesos regionales reales sobre la definición de las fronteras, asunto relativamente arbitrario; reconocer la existencia de diversas territorialidades en torno a un núcleo regional diferenciado, flexibilizando los límites; considerar que lo fundamental es la unidad e integridad de la nación, en el contexto de la diversidad regional, dentro de la cual podrían existir autonomías relativas; para identificar las regiones que interesen a la nación, precisar la voluntad política de asociación e integración, y reconocer las regiones reales, actuales o posibles; precisar la viabilidad social y política, así como la viabilidad productiva y la sustentabilidad ambiental de la estrategia de regionalización.

La estrategia nacional de desarrollo regional, que es la forma como se materializa el interés de la nación por las regiones, o el proyecto de la nación frente a sus regiones, deberá estar orientada: al sistema interregional nacional, atendiendo fundamentalmente a las interrelaciones que lo definen y/o a las que se puedan establecer; a unas regiones específicas que, por sus características, concentren el interés y la atención del estado, regiones estratégicas geopolítica y económicamente, verdaderas regiones críticas. En este sentido, la estrategia nacional o la estrategia del centro, debe producir orientaciones generales para ser especificadas regionalmente y, simultáneamente, orientaciones particulares para ser materializadas en regiones estratégicas. Desde esta última perspectiva, la estrategia del centro del sistema nacional no hace referencia exhaustivamente a todo el territorio del país. Este es el sentido que adquiere actualmente la **gestión**

nacional del desarrollo regional, nueva forma de entender la planificación regional a escala nacional, cuyas funciones y preocupaciones fueron expuestas en el capítulo anterior.

En este contexto, es de fundamental importancia precisar el lugar y la preponderancia de lo regional dentro del proyecto político nacional y dentro del programa de desarrollo en ejecución. Ya hemos realizado algunas observaciones respecto del caso Colombiano. Aunque el futuro de lo regional es auspicioso, al presente existen muchos interrogantes, confusión y cierta incertidumbre. En lo que concierne al estado, es necesario precisar la relación entre las estrategias de regionalización y descentralización. Igualmente, es necesario precisar el estatuto de lo regional dentro del esquema de prioridades nacionales. Cómo incluir el tema y la preocupación por lo regional dentro de la agenda del Conpes, cómo sacar la preocupación por lo regional del ámbito exclusivo de las oficinas públicas y, dentro de estas, de la oficina central de planificación, cómo hacer de lo regional un asunto de gobierno y gestión nacional, son algunos de los interrogantes cruciales.

2. Lo regional desde la perspectiva de cada región.

Así como es necesario conocer la estructura y el funcionamiento espacial del sistema nacional, es necesario igualmente conocer la estructura y el funcionamiento de cada región particular, en el contexto nacional e internacional. Desde esta perspectiva, se requiere realizar esfuerzos continuos y sistemáticos para aprehender la realidad actual y las perspectivas de cada región, atendiendo a las dimensiones inter e intraregionales. En ese mejor conocimiento se deben fundamentar las estrategias que cada región defina, para encarar el reto del desarrollo. Las propuestas de cada región deben, igualmente, contribuir a fortalecer la unidad e integridad de la nación. En las actuales circunstancias corresponderían a la **gestión regional del desarrollo económico y social.**

La existencia de una sociedad territorial o regionalmente organizada, es requisito fundamental para que se pueda materializar un proyecto de desarrollo regional. En el caso Colombiano, aunque no puede generalizarse a todo el territorio nacional, es posible reconocer procesos regionales de organización social y política, los cuales habrán de servir de fundamento para la construcción de una sólida regionalización. Núcleos regionales en trance de definir sus diversas territorialidades, prefigurando simultáneamente sus proyectos políticos y sus propuestas de desarrollo, estableciendo alianzas estratégicas y dirimiendo conflictos, avanzan en la creación de unas condiciones propicias para su consolidación. Simultáneamente, interés y preocupación en el país por la readecuación de los límites jurídico-administrativos, en función del mandato constitucional, para que correspondan a la realidad nacional y de cada región. Tales los soportes reales de la regionalización.

La estrategia regional de desarrollo, que es la forma como se materializa el proyecto político y el programa de desarrollo regional, debe ser dirigida a cada región, considerada en sus particularidades y en el contexto interregional nacional e internacional. Fundamentalmente, debe estar orientada a crear y/o a consolidar política y socialmente la región y a desarrollarla. En tal sentido, debe crear las condiciones de conocimiento y políticas para la gestión regional del desarrollo, lo que plantea interrogantes como los siguientes: cómo entender la relación territorio-habitantes; cómo entender el desarrollo regional; cómo entender la gestión regional del desarrollo.

A diferencia de la estrategia nacional, la regional debe producir orientaciones para la totalidad del territorio, debe comprender un conjunto más vasto de elementos y debe resultar de una nueva concepción de la planificación. En este sentido, los nuevos problemas regionales, fundamento de la nueva planificación, se relacionan con: la materialización de la autonomía relativa de las regiones; la utilización de técnicas modernas de gestión; la decisión sobre qué producir y para qué mercados; la identificación de los proyectos estratégicos y de las fuentes para su financiamiento; la calificación de los recursos humanos y la creación de posibilidades de generación de empleo; la promoción de imágenes de la región; la definición de un proyecto político regional en el marco del proyecto político nacional; la estructuración de un programa de desarrollo regional, en el marco del proyecto político de cada región, con base en proyectos estratégicos y estructurantes.

En el caso del Occidente Colombiano, esta ya en curso un proceso para definir la estrategia regional. El aspecto más novedoso tiene que ver con la decisión de ampliar el ámbito de las relaciones del Corpes, invitando y vinculando efectivamente, como ya ha venido sucediendo: al sector empresarial de la región, representado por sus organizaciones y gremios; a las Universidades, Institutos y Centros de Investigación públicos y privados de la región; a las organizaciones políticas regionales; al proceso de producción de conocimientos y decisiones que orientarán la acción de los actores sociales, políticos, económicos e institucional de la región.

Del mismo modo, se ha adoptado una concepción particular, entre las varias posibles, sobre la planificación del desarrollo regional. Es decir, se adoptaron un conjunto de criterios, tanto de orden metodológico como orientados a la gestión, los cuales servirán de guía en el proceso de creación de las condiciones que permitan materializar los objetivos estratégicos de desarrollo regional, a saber: la apertura regional (Internacionalización y globalización); la integración regional (económica, social, política, territorial e institucional); la organización social y política a nivel regional.

El proceso de planificación del desarrollo de la región del occidente esta fundamentado en un conjunto de criterios, concebidos inicialmente para actuar en el corto plazo, pero que no desestima el futuro. Por el contrario, esta diseñado como un proceso que se completará en el largo plazo pero que se irá materializando progresivamente (Plan de Acción Regional 1.992-1.994, Corpes de Occidente). Su objetivo general consiste en desatar un proceso de planificación y gestión del desarrollo regional, continuo y sistémico, de carácter anticipativo, participativo y concertado.

3. El espacio de encuentro entre el interés nacional y el de cada región.

Como se ha expuesto, la regionalización en Colombia consiste en un proceso en torno al cual se han logrado resultados importantes, pero que habría que considerar en lo esencial incompleto, inacabado. Para avanzar en el se requiere no solo despejar o resolver los interrogantes que aun subsisten, sino fundamentalmente reconstruir sobre nuevas bases la preocupación nacional y regional por el tema del desarrollo, ocupándose de identificar y proponer un espacio y unas formas de encuentro de ambos intereses y de resolución de las tensiones y conflictos que necesariamente se generarán. Igualmente, es necesario redefinir, reenfocar y conceptualizar con base en las nuevas circunstancias mundiales, nacionales y regionales, la práctica de la planificación. En las páginas anteriores se han hecho algunas sugerencias en este sentido.

En la dirección sugerida en el título, el primer tema que es necesario considerar es el de la organización institucional para la planificación y gestión del desarrollo regional, tanto a nivel nacional como regional. Hasta el presente, a nivel nacional, la cuestión regional ha sido abordada solo desde la perspectiva de la planificación y en este sentido se ha generado cierta organización institucional. Ya hemos señalado el carácter indicativo y normativo de la planificación realizada y el carácter marginal de lo regional dentro de ésta. Ya hemos hecho referencia a los Corpes, forma como se ha materializado institucionalmente la preocupación por el tema.

Ahora es necesario introducir otras dimensiones de la gestión pública nacional y de la gestión privada, para abordar institucionalmente la cuestión regional, de forma que se pueda atender los diferentes ámbitos, las dimensiones acordadas. Esta cuestión es también asunto de gobierno, tanto política como financieramente. Desde esta perspectiva concierne directamente, y no a través de una mediación, al Ministerio de Gobierno, al de Hacienda y al Departamento Nacional de Planeación, el cual ha monopolizado tradicionalmente la preocupación por el tema y la mediación ante las otras instancias. Al interior del triedro que configurarían estas entidades, se resolverían aspectos tan importantes como: la autonomía relativa de las regiones; los mecanismos de coordinación entre las diferentes ramas del poder, principalmente entre el ejecutivo y el legislativo, para el desarrollo de las nuevas posibilidades asociadas a las nuevas condiciones; los mecanismos

de coordinación necesarios entre las diferentes agencias ejecutoras; la participación, a través de alguna forma de representación, de los gremios y de las organizaciones políticas, en la definición de estos y otros aspectos.

En este sentido, es fundamental promover la inclusión del tema regional en la agenda del Conpes. De esta forma se garantizaría que pasara a formar parte de las prioridades de la nación, no como un agregado secundario o solo desde la perspectiva de los impactos que generen decisiones macroeconómicas y sectoriales. Igualmente, es necesario promover la conformación de una instancia técnico-política, del orden nacional pero encargada de la gestión regional a esa escala, que reúna algunas de las funciones que hoy se encuentran dispersas y desarticuladas entre diferentes organismos. Se trataría de algo más que una misión. Sería una Instancia Intermedia entre la nación y las regiones, de la que participarían éstas, configurada a partir de algunas dependencias de los Ministerios de Gobierno y Hacienda y del Departamento Nacional de Planeación, en la que tendrían participación las organizaciones empresariales, las organizaciones sociales y políticas que actúen y tengan representatividad nacional, instancia que debe gozar de cierta autonomía.

Desde el punto de vista de la planificación, se ocuparía del sistema interregional nacional y de las regiones consideradas estratégicas para el interés nacional, atendería a las interrelaciones y se preocuparía de la integridad de la nación en el marco de la diversidad regional. Desde el punto de vista de la gestión nacional del desarrollo regional, se constituiría en el espacio de negociación, de concertación de los intereses y prioridades de la nación y de las regiones, por lo que debe estar dotada de cierta autoridad, de capacidad de decisión.

Las principales funciones de lo que se propone (organismo, comisión, etc.) serían, al menos, las siguientes: propiciar y promover el conocimiento actualizado de la realidad nacional, a nivel económico, social, político, institucional y espacial, en términos estructurales y dinámicos; configurar, con base en ese conocimiento, y concertar ampliamente una estrategia de desarrollo de carácter nacional e interregional, que sirva de marco a la ejecución del programa nacional de desarrollo regional, el cual le corresponde también proponer; investigar y anticipar, simultáneamente, oportunidades de nuevos desarrollos en las regiones y problemas asociados a los anteriores y a los previsibles desarrollos; estudiar la posibilidad de regionalizar algunas decisiones de política macroeconómica y sectorial; proponer esquemas de financiamiento del desarrollo regional, con base en los proyectos acordados, no circunscritos necesariamente a los recursos de inversión de la nación.

En páginas anteriores hicimos referencia a lo que debería ser la planificación regional desde la perspectiva de cada región. Ahora, en relación con la organización institucional a nivel regional, es necesario ajustar la existente, con

base en lo dispuesto en estas materias por la nueva Constitución, utilizando como punto de partida la experiencia de los Corpes, modificándolos en el sentido de convertirlos en verdaderas instancias técnico-políticas regionales con independencia y autonomía respecto del gobierno nacional, verificando la pertinencia de la actual delimitación regional y ajustándola, diseñando unos claros mecanismos de financiamiento y aclarando convenientemente lo relacionado con las funciones y las competencias. En este sentido, la instancia regional se configuraría básicamente en torno al esquema institucional de los actuales Corpes, sin la presencia de los representantes del gobierno central, con la participación de las organizaciones empresariales y de las organizaciones sociales y políticas que actúen y tengan representatividad en la respectiva región, con un director (algo así como el actual Coordinador Regional) seleccionado autonomamente por los integrantes del Consejo Regional.

Desde el punto de vista de la planificación, la instancia regional (consejo, etc) se ocuparía de la totalidad de los asuntos que conciernen al desarrollo de la región, obviamente en la perspectiva de la nueva concepción y de los nuevos problemas regionales, atendiendo a la totalidad del territorio, tanto en su estructura interna como respecto de su inserción en el sistema interregional, nacional e internacional. Desde el punto de vista de la gestión regional del desarrollo económico y social, se ocuparía de la identificación, formulación, jerarquización, eventualmente de la ejecución, de la evaluación de los proyectos estratégicos regionales, relativos a los distintos problemas y oportunidades, así como de la negociación de los recursos de inversión requeridos para su materialización.

Así como la estrategia nacional de desarrollo regional debe ser diferente de la sumatoria de las estrategias regionales, estas últimas deben ser algo más que la simple desagregación regional de la estrategia y de las políticas nacionales. En este sentido, las funciones de la instancia regional serían, al menos, las siguientes: propiciar y promover el conocimiento actualizado de la realidad de cada región, tanto en el contexto nacional e internacional como en su estructura interna; fundamentar con base en tal conocimiento una estrategia regional, concebida como proyecto político y como programa de desarrollo; formular y gestionar la ejecución de proyectos estratégicos regionales; identificar nuevas oportunidades y mercados para la producción regional actual y potencial; promover la organización social y política regional, para la negociación a escala nacional e interregional de las retribuciones, compensaciones y de los recursos requeridos para la materialización del programa de desarrollo regional; propiciar la participación de la región en las decisiones nacionales que le interesen.

Pero, en torno a qué se reunirían el interés nacional y regional, cómo se configuraría el espacio de encuentro y negociación entre la nación y sus regiones, qué se negociaría, alrededor de qué se realizaría la concertación. Las propuestas de resolución de estos interrogantes, constituyen el segundo tema a abordar.

En relación al primer aspecto, el interés nacional y regional se reunirían en torno a: **el proyecto político nacional**, cuyos componentes centrales serían la apertura e internacionalización, la modernización del estado, la economía y la sociedad, la reforma política con base en el pluralismo, la participación social, la descentralización y el desarrollo institucional, el desarrollo regional en el marco de la unidad nacional; **los proyectos políticos regionales**, estructurados con base en los componentes del proyecto nacional, regionalmente especificados, y con énfasis fundamental en la organización social y política regional. En el caso del proyecto nacional se requiere explicitar el interés de la nación por el desarrollo regional, asunto no muy claro en las actuales circunstancias. Igualmente, respecto de los proyectos regionales, es necesario construir política y socialmente las regiones, en los términos consignados en la Constitución. En síntesis, se requieren todavía nuevas y grandes definiciones para despejar el panorama. Hay que trabajar, obviamente, en dicha perspectiva.

Ahora, las negociaciones girarían básicamente en torno a: **el programa nacional de desarrollo regional**, particularmente alrededor de los proyectos de la nación en las regiones y de las prioridades nacionales que se materializarían regionalmente; **los programas regionales de desarrollo**, particularmente alrededor de los proyectos estratégicos regionales de interés nacional, de alcance interregional y supradepartamental, y de los proyectos nacionales y regionales en subregiones estratégicas. En síntesis, los proyectos estratégicos y estructurantes del espacio nacional y regional, serían el objeto de la negociación y la concertación entre la nación y las regiones.

Igualmente, serían objeto de negociación: la participación de las regiones en la definición del plan nacional de desarrollo y de algunas políticas nacionales. La regionalización de las políticas nacionales, constituye otro tema que debe ser examinado. Del mismo modo, la financiación del desarrollo de las regiones con recursos nacionales, la participación en la programación de la inversión pública nacional y la gestión de otros recursos (cooperación técnica, cofinanciación, transferencias, créditos, etc.). Respecto de estos dos temas existe cierta experiencia, asociada a los actuales Corpes, quizás un poco frustrante en la mayoría de los casos, que es necesario evaluar y recoger.

La negociación entre la nación y las regiones se realizaría en forma de **mesas de trabajo y concertación**, las cuales se programarían con la periodicidad característica de la presupuestación nacional. Ambas Instancias harían un trabajo preparatorio, de forma que en las mesas se presenten y discutan los proyectos, debidamente jerarquizados en función de los intereses y prioridades de cada parte. Habrá que acordar metodologías de trabajo, relativas a: la formulación y evaluación de los proyectos; la programación financiera de la inversión; la definición de las prioridades; entre otros aspectos importantes.

Los resultados se concretarían en forma de acuerdos plan, de contratos entre la nación y cada región, aprobados por el Conpes. Es decir, en forma de compromisos claramente definidos en torno a proyectos previamente preparados, diseñados y evaluados por las instancias técnico-políticas nacional y regional, resultado de la negociación y de la concertación al interior de cada región, y de los propósitos contenidos en la estrategia nacional, priorizados y jerarquizados. El acuerdo contendría pues: los proyectos ordenados, las fuentes de recursos especificadas, los ejecutores, los cronogramas de ejecución, el mecanismo de evaluación, seguimiento y control. Este procedimiento, obviamente, debe ser diseñado con todo detalle, tarea que tendría sentido si lo propuesto gana alguna audiencia, interesa a los actores centrales y regionales.

BIBLIOGRAFIA.

Boisier, Sergio (1.976). Diseño de planes regionales. Editorial del Colegio de Ingenieros de Caminos, puertos y canales. Madrid.

_____ (1.989). Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente
construidos. Documento ILPES. Santiago.

_____ (1.990). La descentralización: Un tema difuso y confuso.
Documento ILPES. Santiago.

_____ (1.992). La gestión de las regiones en el nuevo orden
internacional: cuasi-estados y cuasi-empresas.

Bustamante, Sergio (1.989). Anotaciones sobre el proceso de descentralización
en Colombia. I.I.A.P. París.

_____ (1.990). El desarrollo, la planificación y la descentralización.
INER - U de A. Medellín.

_____ (1.991). La planificación y el desarrollo regional: aspectos
conceptuales y metodológicos. Medellín.

Bustamante, Sergio y Sanchez, Juan Felipe (1.992). Enfoque para la gestión del
desarrollo regional. CORNARE. Rionegro.

Corpes de Occidente (1.992). Plan de Acción Regional, 1.992-1.994.

Curbelo, José Luis (1.990). El espacio del ajuste estructural: Algunas reflexiones
acerca de América Latina. Publicado en: Revolución tecnológica y
reestructuración productiva. Impactos y desafíos territoriales.
ILPES - IEU/PUC. GEL. Buenos Aires.

De Mattos, Carlos. (1.986). Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica Latino
Americana de la planificación regional. Documento ILPES. Santiago.

_____ (1.987). Estado, procesos de decisión y planificación en América
Latina. Revista de la CEPAL, No. 31. Santiago.

_____ (1.989). Reestructuración social, grupos económicos y
desterritorialización del capital. Revista EURE. No. 47. Santiago.

Galtán, Pilar y Moreno, Carlos. (1.992). Poder local: realidad y utopía de la descentralización en Colombia. Tercer Mundo Editores. Bogotá.

Gatto, Francisco (1.989). Cambio tecnológico neofordista y reorganización productiva. Primeras reflexiones sobre sus implicaciones territoriales. Revista EURE, No. 47. Santiago.

Jiménez, Margarita y Sideri, Sandro (1.985). Historia del desarrollo regional en Colombia. Cerec-Cider. Bogotá.

Medellín, Pedro (1.989,a). Descentralización, privatización y apertura económica: El resurgimiento de la cuestión regional. Documento Cider. Bogotá.

----- (1.989,b). Reestructuración del estado y desarrollo regional: democratización, contrainsurgencia y disciplinamiento social. Cider. Bogotá.

Restrepo, Luis Alberto (1.991). Hacia un Nuevo Orden Mundial. Revista Análisis Político, Universidad Nacional.

Uribe-Echeverría, Francisco (1.989). Desarrollo regional en los años noventa. Tendencias y perspectivas en Latinoamérica. Revista EURE No 47. Santiago.

Vásquez-Barquero, Antonio (1.990). Dinámica regional y reestructuración productiva. Publicado en Revolución tecnológica... ILPES, IEU/PUC. GEL. Buenos Aires.

Zorro, Carlos (1.983). Políticas regionales en Colombia. Revista Economía Colombiana, No 151. Bogotá.



10-11-14

10-11-14