

Desarrollo Regional y Regionalización en el Caribe Colombiano

Por Jairo Parada Corrales*

El año que termina (1995) no parece que va a ser favorable para el proceso de regionalización y el fortalecimiento del ordenamiento territorial. Cuatro años después de expedida la Constitución de 1991, el proyecto de ley sobre ordenamiento territorial no parece ser prioritario para nadie. Más importante — como es lógico — ha sido la aprobación del presupuesto oficial de 1996, la nueva reforma tributaria y el lento pero persistente desmonte de la Constitución de 1991 en muchos aspectos.

Estamos asistiendo a un proceso silencioso, semi clandestino, de contrarreforma, encandilados por los golpes noticiosos del proceso 8000, sin que la población se percate del fortalecimiento entre bastidores de los barones de la política bipartidista tradicional.

Desde el nivel central, el Ministerio de Hacienda ha creado un verdadero pánico sobre el déficit fiscal y prácticamente ha tocado los tambores a rebato contra el proceso descentralizador, el cual ha sido colocado en la picota pública como responsable del "cuantioso" déficit fiscal que afronta el nivel central. Parece así consolidarse un movimiento del péndulo hacia la derecha del gobierno samperista, acosado por sus problemas de credibilidad ante las élites y gremios del país.

Por ello, volver al tema de la regionalización y de la importancia de fortalecer este proyecto, parece ser un esfuerzo algo utópico, el cual sin embargo, me parece extremadamente necesario, en la medida en que el movimiento popular ha permanecido al margen del mismo.

El interés por lo regional no se puede entender, sino en el marco de los profundos cambios

a los que estamos asistiendo a escala mundial: El paso de la bipolaridad de postguerra a un liderazgo hegemónico de Estados Unidos, el desplome del socialismo real, la crisis del estado benefactor, el fortalecimiento de las corrientes conservadoras en el Congreso de los Estados Unidos, la transformación de los países "socialistas" restantes en economías de mercado con regímenes políticos autoritarios (China, Vietnam, Cuba, etc.); en fin, somos testigos de lo que Alain Touraine ha calificado como la ausencia de actores sociales, ideologías y programas políticos y donde "la única fuerza de transformación, buena o mala, el único agente de cambio es la transformación del sistema económico" (Touraine, 1995). La incertidumbre que generan en el individuo semejantes cambios, lo llevan a aferrarse a lo local, a lo inmediato, presenciándose a nivel mundial un interés por el desarrollo comunitario, por lo local y regional, e incluso lo que se ha llamado en el nuevo pensamiento político anglosajón "el nuevo comunitarismo". Queremos dejar sentado que por detrás de estos cambios, se encuentra la instauración de un nuevo régimen de acumulación llamado pos-fordista, el cual está en el fondo de la explicación de estos cambios, apoyado en un nuevo patrón de organización de la producción y el trabajo, en el cual las nuevas tecnologías de punta (microelectrónica, biotecnología, informática y nuevos materiales), son el instrumento esencial. Muchas de las dificultades del movimiento popular y sindical en la adaptación a estos cambios, radica en la incompreensión de lo que está sucediendo en este sentido, tratando de aferrarse inútilmente a los esquemas de los años 60's, lo cual los ha llevado a su marginalidad y debilitamiento progresivos.

1. LA CRUDA REALIDAD DEL DESARROLLO REGIONAL COSTEÑO

Lo transcurrido en las décadas de los 80's

* Economista - Universidad del Atlántico. M. A. Southern Illinois University. Profesor Departamento de Economía - Universidad del Atlántico - Maestría Estudios Políticos - Económicos. Universidad del Norte - Asesor Consultor.

y los 90's, ha ido consolidando tendencias preocupantes sobre el relativo atraso regional frente al resto del país. Mientras la región Caribe participa en un 19.8% de la población total, apenas produce un 15% del PIB colombiano. De todos es reconocible que casi un 50% de la población costeña se encuentra afectada por necesidades básicas insatisfechas, siendo más grave la situación en Córdoba, Sucre y el sur de Bolívar, Magdalena y el Cesar, donde las condiciones de vida se asemejan a las de Haití. Las esperanzas puestas por la Región en los desarrollos de los artículos 356 y 357 de la Constitución a través de la Ley 60/90 han resultado fallidos, pues en situado fiscal se estima que se recibirá un 19.3% del total en 1995, así como apenas un 21.7% de las transferencias en los ingresos corrientes a los municipios (Meisel 1995). Por ello, cabe esperar poco impacto real en la situación de pobreza del Caribe colombiano de este proceso de descentralización, aunque toca apoyarlo y defenderlo de las tendencias concentradoras del centro. Aquí valdría la pena hacer una reflexión a propósito de la reciente inauguración del Metro de Medellín: Mientras que a la región Caribe, después de un largo proceso de negociación se le rebajaron sus peticiones de inversión en el Plan El Salto Social de 11 billones de pesos a solo 7.2 billones, incluyendo transferencias, el país ha conocido que dicho Metro le ha costado a la nación 2 billones de pesos, sin que se haya podido identificar a los responsables de haberse triplicado el valor de esta obra. En otras palabras, una sola obra de infraestructura para una ciudad del triángulo de oro, ha requerido el 30% de la inversión total de la nación en el caribe colombiano, para el período 1995-1998.

Las razones del atraso costeño se han abordado desde diversos ángulos, tanto históricos como económicos. Pero a pesar de la diversidad de explicaciones, figuran como aspectos claves el predominio del latifundio ganadero, la ausencia de un producto estable de exportación como el café, la limitada industrialización y el predominio de una ética pecuniaria rentista, patrimonialista y clientelista, en el manejo de la actividad económica y la gestión pública. En la Costa, casi que sin excepción, no importa si se pertenece al bipar-

tidismo o a los movimientos alternativos o cívicos, es difícil hacer política sin puestos ni contratos, aunque ya se observan expresiones ciudadanas, en el caso de Barranquilla y otras localidades.

La historia de Barranquilla ha estado ligada a la suerte del desarrollo regional costeño y por ello debe convertirse en líder del proceso de regionalización y no permanecer indiferente al mismo, como parece ser la última tendencia de las élites barranquilleras. Estas, parecen seguir convencidas de que el Atlántico se puede convertir en el Singapur de Colombia, al margen de la pobreza en los departamentos vecinos. Es olvidar que una estrategia de desarrollo exportador debe combinarse adecuadamente con un fortalecimiento del mercado interior en lo que Sunkel ha llamado "el desarrollo desde dentro", superando las visiones de la industrialización sustitutiva de los años 60's, y de paso, ignorar la misma historia económica de Barranquilla.

Por lo anterior, el discurso de los movimientos alternativos en esta ciudad no pueden limitarse a la renovación de las costumbres políticas y a la atención de las necesidades básicas de la población, aunque ello es esencial. Deben también trascender y formular propuestas de un verdadero desarrollo alternativo para la Costa y el país en general, viable, democrático, equitativo y sostenible, pero fundamentado en la realidad económica de la globalización de la economía y sus tremendos retos.

2. GLOBALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN

Desde su seguimiento, el capitalismo siempre ha impulsado procesos de globalización. Por su esencia, este régimen de producción siempre apunta a la mundialización. De esta forma, durante los siglos XVII y XVIII este proceso centrífugo se expresó en la tremenda expansión del comercio y la navegación marítima. A finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, la globalización se hace por la vía del capital financiero y la exportación del mismo, a través de grandes proyectos de infraestructura en diversas áreas del mundo.

Las dos guerras mundiales van a expresar los conflictos de este proceso en la confron-

tación de las diversas potencias por el reparto del mundo.

Después de la II Guerra Mundial, se construye el Estado bienestar en los países desarrollados, basados en la producción a escala y la energía barata. Va a ser el predominio del "fordismo", sobre el cual se construye el orden social de multinacionales y sindicatos en Estados Unidos y Europa.

Pero en la década de los 70's, con la crisis energética y la recesión, así como el agravamiento del proceso inflacionario en USA, el capitalismo se replantea su régimen de acumulación.

Este nuevo patrón exige la mundialización del capital productivo, el fraccionamiento de los procesos de producción a nivel mundial, basado en las nuevas tecnologías como la informática, la microelectrónica, los nuevos materiales y la biotecnología. El viejo régimen de acumulación sobre bases nacionales queda cuestionado: el "postfordismo" se impone, como lo evidencian los avances del capital japonés y alemán en el escenario económico mundial, y el despeque vertiginoso de las economías del sudeste asiático.

El proceso anterior sin embargo, presupone, contradictoriamente, un proceso centrípeto de localización de procesos productivos, de fortalecimiento de espacios regionales, en los cuales se desarrollan en forma preseleccionada aglomeraciones industriales en el norte de Italia, en el Valle del Silicon en California, etc.

Por lo anterior, lo regional emerge en toda su fortaleza, no solo en los procesos de desintegración de los antiguos países socialistas del Este, sino en el Quebec del Canadá, Alsacia, Irlanda y en los numerosos nuevos países que han surgido en los últimos años. El Federalismo está emergiendo con la fortaleza a nivel mundial, marcando uno de los signos de la postmodernidad.

Por ello, la regionalización es un tema de constante interés a nivel universal, reflejando los nuevos procesos de articulación de los espacios subnacionales con los procesos productivos mundiales.

En Colombia, lo regional tiene fuertes antecedentes históricos y políticos que se remontan al siglo pasado. La lucha por una

autonomía en las regiones dentro de la unidad nacional refleja la esencia del regionalismo, buscando mayores beneficios económicos y mejor representación política para una región. En la costa Caribe, este movimiento se ha reflejado en la creación de la Liga Costeña a comienzos de siglo, en la realización de cinco Foros de la Región Caribe y en la creación de los CORPES con la Ley 76/85. Así mismo, el bloque parlamentario costeño se ha constituido en una realidad política en el Congreso de la República, registrándose en los últimos años un mejoramiento de las condiciones de negociación frente al Ejecutivo Nacional.

3. EL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN DEL CARIBE

El complejo proceso de negociaciones que se desarrolló en la Asamblea Nacional Constituyente, se concretó en la presencia de los artículos 306 y 307 de la Constitución Nacional. Se crearon figuras transaccionales que establecieron la creación de las Regiones Administrativas de Planificación (RAP) y de las Regiones como entidad territorial (RET). De esta forma, las RAP's aparecen como el resultado de un proceso asociativo, voluntario, de dos o mas departamentos, con el propósito de impulsar la planeación del desarrollo y administrar programas específicos.

Las RET's son el resultado de una mayor profundización de este proceso, pues se constituirán ya en entidades territoriales, refrendadas por referendo de los ciudadanos, con competencias y recursos determinados, como sucede con departamentos y municipios.

De lo anterior se desprende que las RAP's cumplirían con las actuales funciones de los CORPES, además de que podrían ejecutar labores específicas para adelantar programas concretos con una Asamblea Regional y un Gobernador Regional, con capacidad de percibir rentas del Estado y operar como entidad territorial, así como la protesta de decretar tributos.

El proceso de creación de las RET's no será fácil pues difícilmente los gobernadores de los actuales departamentos aceptarán una instancia ejecutiva por encima de ellos e intermediando con el Gobierno Nacional. Por

otro lado, muchos senadores capitalinos se oponen a este proceso con el argumento de que el país no está en condiciones de crear un eslabón adicional en el proceso nación-departamento-municipio, generando nueva burocracia a nivel regional.

Por muy loables que sean estas observaciones, es fácil deducir que la capacidad negociadora de un departamento individualmente considerado, es nula, con excepción de Antioquia y Valle, frente al gobierno central. Adicionalmente, aspectos del desarrollo productivo regional y de su desarrollo social pueden trabajarse con mayor fuerza más a nivel regional que a nivel departamental. La experiencia se ha visto en el caso del proyecto URRÁ, la situación de La Mojana, la recuperación de la Ciénaga Grande de Santa Marta, los proyectos carboníferos del Cesar y la Guajira, el desarrollo energético regional, la adecuación de tierras, el desarrollo turístico, el desarrollo científico-tecnológico, el mejoramiento de la calidad de la educación, la dinámica exportadora, etc., los cuales demandan una óptica regional que trascienda el estrecho marco de los departamentos.

Como ya lo señalé en otro trabajo (Parada, 1995), aunque el proceso de regionalización del Caribe parece haberse enfriado, dos años después del 5o. Foro, debe retomarse el eslabón político de este proceso. La iniciativa a este respecto se le ha dejado a los parlamentarios actuales de la región y al equipo técnico del CORPES, sin haberse generado una difusión amplia de la propuesta de regionalización en el seno de la sociedad civil regional, con el ánimo de que la Región se fortalezca en todos los frentes en el horizonte de la globalización.

De lo contrario, como otras veces, los posibles beneficios del proceso podrán sentirse en otras latitudes. Esta entidad regional debe ser fuerte, técnica, con apoyo político y de la sociedad civil, ajena a las presiones clientelistas de gobernadores y parlamentarios, que coadyuve a sacar a esta región de la premodernidad en que se debate y que con mucha imaginación desarrolle propuestas audaces en el caribe colombiano.

En esta dirección, los movimientos alternativos deben incorporar en sus plataformas

estas reivindicaciones arrebatándoselas al bipartidismo tradicional. Entender que lo ecológico, lo democrático, la equidad, la lucha contra tipo de discriminación y lo regional recogen banderas nuevas en todo el mundo.

Como lo señalaba Touraine, la salida no puede ser solo el autoritarismo combinado con la economía de mercado. Debemos "...revincular el mundo de la economía con el mundo de las culturas, de las identidades, de tal manera que aparezcan de nuevos estos actores sociopolíticos". En otras palabras, endogenizar el cambio social que está ocurriendo.

Parece que Francia ha empezado a dar la primera campanada en la construcción de un nuevo orden social, que va a exigir mucha participación ciudadana.

El diseño de ese nuevo orden social no se basará solo en consideraciones económicas y/o tecnológicas. Como lo señala Fukuyama (1995), en una forma que llama la atención, "las características de la sociedad civil y sus sociedades intermedias, basadas en factores como la cultura, la religión, la tradición y otras fuentes premodernas serán la clave del éxito en la economía global".

Ese es el reto que los costeños debemos también enfrentar, al igual que la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la ausencia de democracia. Convertir lo regional, lo caribeño, en un factor político poderoso de desarrollo y no solo de folklore.

NOTAS

- Fukuyama, Francis. "Capital Social y Economía global". Revista Ciencia Política. No. 40. México. III Trimestre 1995.
- Meisel, Adolfo. "Hacia donde va el regionalismo de la costa Caribe?" Seminario de reflexión sobre globalización y regionalización. Universidad del Norte. Agosto 1995.
- Parada, Jairo. "Globalización y Regionalización en el caribe colombiano". Seminario de reflexión sobre... Universidad del Norte. Agosto 1995.
- Touraine, Alain. "Liberación de lo económico". El Tiempo. Lectura Dominicales. 29 de octubre de 1995.

POBLACIÓN REGIÓN COSTA ATLÁNTICA (1995)

DEPARTAMENTO/ SUB-REGIÓN	ÁREA METROP CAPITAL	RESTO URBANO	TOTAL URBANO	TOTAL RURAL	TOTAL
ATLÁNTICO	1.337.192	316.946	1.654.137	185.261	1.839.398
BOLÍVAR	678.938	235.410	914.348	681.490	1.595.839
CÓRDOBA	227.723	129.799	357.522	816.931	1.174.453
SUCRE	145.508	83.481	228.989	408.643	637.632
SUB-TOTAL REGIÓN 1	2.389.361	765.636	3.154.997	2.092.325	5.247.322
MAGDALENA	307.572	53.117	360.690	584.204	944.894
GUAJIRA	83.502	109.886	193.388	185.998	379.386
CESAR	219.568	41.166	260.734	530.267	791.000
SUB TOTAL REGIÓN 2	610.642	204.170	814.812	1.300.469	2.115.280
SAN ANDRÉS	34.615	0	34.615	17.503	52.118
TOTAL REGIÓN CARIBE	3.034.618	969.805	4.004.423	3.410.297	7.414.720

FUENTE: Cálculos ECONOMETRÍA Ltda., SEI s. a.

NOTA: Por estimarlo de vital interés para la comunidad en general incluimos esta información demográfica actualizada.