

• INTRODUCCION

Un amplio campo de estudio sobre el problema del desarrollo económico es el que corresponde a la parte de la organización territorial de la economía. Este aspecto del desarrollo ha sido objeto de extensos debates, equiparables a los suscitados por el problema del desarrollo nacional, derivando en gran parte hacia el tema más particular de las posibilidades de la planificación territorial. Los debates no han estado ciertamente exentos de la fuerte influencia de intereses ideológico-políticos, que contribuyen en gran medida a enturbiar una visión puramente técnica de la cuestión.

Un elemento de la realidad que ha acrecentado el interés teórico en el tema, es la forma difundida en que se dan las desigualdades de desarrollo regional entre los territorios que conforman una nación, que si se quiere, se podría llamar una forma particular de desequilibrio económico. Este fenómeno se manifiesta en grandes diferencias en el nivel de bienestar de la población, del dinamismo en la actividad económica y, en general, de oportunidades para impulsar el desarrollo. Resulta evidente entonces, que la universalidad del tema, se desprende de la universalidad de su existencia como fenómeno económico. Las desigualdades regionales es algo de lo que ningún país del mundo está exento, no importa si se trata de países industrializados o no industrializados, países capitalistas o países socialistas.

En varios países del mundo industrializado y con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, se han hecho esfuerzos en el sentido de disminuir las diferencias de desarrollo entre las regiones. Al respecto,

* Este ensayo es una versión revisada de un capítulo de la tesis presentada por el autor para optar el grado de magister en economía en la Universidad Nacional de Colombia.

Secchi señala cómo “planes con tal fin han sido elaborados en Estados Unidos y en Europa Occidental después de 1945, como resultado de la conciencia de que la pobreza tiende a concentrarse en zonas muy definidas y de que el Estado puede tomar medidas efectivas para lograr un mejor equilibrio en el desarrollo regional”¹. Durante los años sesenta particularmente, tuvo gran auge el tema sobre desarrollo regional entre los escritores que se ocupaban del sistema regional latinoamericano.

El problema de las desigualdades de desarrollo regional es un tema que también debe gran impulso al surgimiento, en especial durante la década del sesenta, de la convicción de que el desarrollo económico exento de un efecto redistributivo sumultáneo, no es un objetivo políticamente bien aceptado. El aspecto de la redistribución del beneficio derivado del desarrollo, entró a ser considerado con el nuevo enfoque de la “distribución interregional del desarrollo”, de manera que la nueva apreciación del problema de la redistribución tomó una dimensión territorial, sin abandonar por supuesto los tradicionales enfoques.

Las desigualdades de desarrollo regional son consecuencia de innumerables interrelaciones históricas entre elementos sociales diversos los cuales, desarrollando dinámicas propias en cada región, determinaron las diferencias que se tratan de allanar hoy. Dentro de tales interrelaciones se destacan factores como los orígenes étnicos de la población de cada región y los arraigos culturales determinados por esos orígenes; la estructura de poder imperante a nivel regional durante las diferentes etapas históricas; las relaciones económicas particulares mantenidas con el Centro nacional en épocas anteriores; la dotación de recursos naturales en cada región, además de los factores productivos a disposición de la economía regional para su desarrollo; la acción económica del sector público a través de los años en cada región; las características de la articulación del poder local con el poder nacional, etc.

Una teoría consistente sobre los factores que determinan el desarrollo regional, debería incluir estos y otros elementos de análisis. Dentro de esta perspectiva, Alejandro Rofman² ha elaborado un

1. Secchi B., “Las bases teóricas del análisis territorial”, en *Análisis de las estructuras territoriales*, recopilación del mismo autor, Ed. Gustavo Gill, 1975, páginas 73,74.

2. Rofman Alejandro, “Influencia del proceso histórico en la dependencia externa y en la estructuración de las redes regionales y urbanas actuales”, en *Desarrollo urbano y regional en América Latina*, selección de Luis Unikel y Andrés Necochea, FCE. 1974.

trabajo en el cual trata de desarrollar un modelo de estructuración espacial, en el cual intenta abordar el estudio de la formación de las redes regionales y urbanas. Rofman considera que para el propósito señalado, es necesario incluir las siguientes dimensiones de análisis.

- El sistema internacional, que vincula los distintos sistemas nacionales y descubre las interrelaciones entre las unidades que lo integran.
- El sistema nacional, que consiste en uno de los elementos constitutivos del anterior y que comprende subsistemas económico, político, social, cultural, geográfico, etc.
- Las estructuras de poder, que definen las jerarquías de dominación dentro de cada uno de los sistemas y subsistemas precitados, en correspondencia con la forma y características de los respectivos modos de producción.
- Los sistemas de decisión, constituidos por los "tomadores de decisión" y cuya función consiste en conducir o ejecutar las relaciones de poder vigentes en el respectivo sistema.
- El sistema de redes urbano-regionales estructurado con base en el funcionamiento de las jerarquías de centros urbanos.
- Las etapas históricas en la evolución de los sistemas internacionales, nacional y de redes, identificados en el análisis respectivo como períodos delimitados por transformaciones sustanciales de las relaciones internas de cada sistema.

Dentro de todos los elementos antes mencionados, llamamos la atención sobre el referente a la acción económica pública en cada región, la cual debe entenderse como el conjunto de relaciones en el campo económico que se han mantenido, y se mantienen, entre el sector público y la región específica, relaciones que incluyen el aspecto administrativo, fiscal, industrial, de inversión pública, etc. y que en síntesis conforman la expresión de la política económica seguida con respecto a cada región en particular.

Al llamar la atención sobre este elemento del marco teórico de la cuestión territorial, lo hacemos para puntualizar un aspecto que es de interés particular en este ensayo. Se refiere al hecho de que si se le debe reconocer un aporte a la acción estatal en la generación histórica de las diferencias regionales, justo es reconocer que en el futuro seguirá

efectuándose una influencia tangible de la acción del Estado sobre las diferentes regiones. También podemos afirmar que la dirección racional y voluntaria que se le imprima a esa acción estatal, puede aumentar o disminuir las diferencias de desarrollo regional de la misma manera como el Estado puede influir sobre la asignación de factores de la producción interindustrial e intersectorialmente. Para ello dispone de instrumentos de carácter fiscal como son los diferenciales regionales de las cargas tributarias, o estímulos (o desestímulos) tributarios directos a la localización industrial. También puede utilizar la distribución de los gastos de inversión pública para la formación selectiva (territorialmente) de infraestructura económica. De igual modo, la localización de las empresas estatales constituye un recurso efectivo para impulsar el desarrollo de regiones específicas. Finalmente se puede mencionar la distribución de las transferencias de recursos oficiales como expediente para implementar una política territorial de desarrollo.

Siguiendo un proceso de particularización de nuestro campo de interés dentro del tema general del desarrollo regional, llamamos nuevamente la atención sobre uno de los instrumentos disponibles por parte del Estado para actuar sobre el problema de las desigualdades regionales. Este instrumento es el de la distribución espacial de la inversión pública, el cual tenemos como objetivo específico de estudio en el ensayo. Este instrumento particular de la política económica territorial se convierte en nuestro objeto de estudio porque queremos, en primer lugar, medir su potencial como instrumento dentro de esa política territorial de que hablamos, y en segundo lugar, buscamos detectar el sentido (si es que existe) en que este instrumento se ha manejado en Colombia dentro del contexto de las desigualdades regionales.

Con los dos objetivos señalados en mente, en la sección siguiente daremos una base teórica sobre el problema, la cual se orientará fundamentalmente en dos direcciones: la primera a responder por qué es deseable (y/o necesario) el desarrollo regional equilibrado; la segunda a responder si la manipulación de la inversión pública puede influir para disminuir las diferencias interregionales de desarrollo económico.

1. ASPECTOS TEORICOS DE LA INVERSION PUBLICA Y EL DESARROLLO REGIONAL

1.1 La necesidad y/o deseabilidad del desarrollo regional equilibrado.

Si aceptamos inicialmente que las desigualdades en el desarrollo regional son, de la misma manera que las desigualdades en el desarrollo

económico internacional, el resultado de la dinámica del sistema de relaciones inherente al proceso de desarrollo capitalista universal; que, por tanto, los desequilibrios regionales son el producto de unas estructuras socioeconómicas establecidas dentro de cada país y fuera de él, entonces nos podríamos preguntar si el tratar de disminuir las diferencias de desarrollo regional no sería actuar simplemente sobre los síntomas del problema en lugar de actuar directamente sobre sus causas, es decir, cambiando las estructuras.

Un enfoque de esta naturaleza, que evidentemente es válido dentro de su propio marco de referencia teórica, descalificaría fácilmente cualquier esfuerzo por continuar con el trabajo propuesto.

Sin embargo vale la pena dejar bien sentado que nuestro marco de referencia teórico-ideológico en el cual desarrollaremos el trabajo, es el de una economía capitalista-mixta, y dentro del cual no estamos examinando las posibilidades de cambiar estructuras básicas. Esta aclaración y puntualización de nuestros objetivos, nos permite no adentrarnos, en la exposición teórica siguiente, en aspectos ideológico-políticos respecto a la manera de abordar el problema.

Otra aclaración similar merece la pena hacerse respecto al posible tratamiento crítico de teorías específicas que proponen estrategias para lograr el desarrollo regional. Respecto a este punto, también queremos dejar sentado que no nos proponemos examinar tales teorías, como por ejemplo la teoría de los polos de desarrollo de Perroux, en cuanto a la validez que ellas tengan teórica y empíricamente. Esas teorías específicas buscan el desarrollo regional, pero nosotros sólo nos ocuparemos del aspecto particular de "por qué se debe buscar el desarrollo regional equilibrado". Realmente no es requisito en nuestro trabajo confrontar o establecer cuál de las diversas estrategias de desarrollo regional propuestas es la más efectiva.

Para comenzar nuestra exposición, sería conveniente decir lo que entendemos por un desarrollo regional equilibrado. Este término significa, de una manera dinámica, que las regiones subnacionales que conforman un país como entidad económica y política, converjan en sus procesos propios de desarrollo, hacia un nivel promedio de desarrollo futuro.

Al observar en forma estática los diversos grados de desarrollo que presentan en un momento dado las regiones de cada país, seguramente todos los países del mundo presentan desigualdades entre sus regiones. Pero en cuanto observamos cómo evolucionan tales diferencias en el

tiempo, también encontramos que las diferencias tienden a eliminarse más rápidamente en algunos países que en otros. Es dentro de esta perspectiva dinámica que debe entenderse el término "desarrollo regional equilibrado", porque de hacerlo en una perspectiva estática no tendría sentido. De una manera esquemática se puede explicar el concepto si nos imaginamos dos regiones con distinto grado de desarrollo: la región A de menor desarrollo que la región B, de manera que el ingreso per cápita en A es de la mitad del correspondiente ingreso en B. En términos del concepto explicado anteriormente, se entendería que el proceso de desarrollo de estas regiones es equilibrado si los ritmos de crecimiento económico son tales que el ingreso per cápita en A y en B presentan una tendencia convergente, tanto en términos absolutos como relativos. Esta tendencia convergente no es una característica propia del desarrollo capitalista, ni internacional ni nacionalmente. Por el contrario hay fuertes evidencias de que las tendencias son divergentes.

La definición expuesta resalta un objetivo deseable en el seno de una política de desarrollo regional equilibrado. Este es el de la igualación del ingreso per cápita interregional; y este objetivo se constituye en un argumento válido para apoyar un desarrollo equilibrado por varias razones. Entre éstas se puede mencionar el aspecto político y las consecuencias que al respecto puede desencadenar un desarrollo desequilibrado. Es realista pensar que dentro de la organización política de "democracia" latinoamericana, se adelantan esfuerzos a nivel de Congreso y de organismos ejecutivos para eliminar las diferencias interregionales de ingreso, por temor a los efectos que sobre "las próximas elecciones" tenga el ensanchamiento de tales diferencias.

El objetivo de elevar el ingreso per cápita en una región no necesariamente se traduce en esfuerzos por elevar el ingreso monetario. También se puede expresar en esfuerzos por llevar una mayor presencia estatal en la región mediante inversiones de carácter social (educación, salud, etc.).

La disminución de las desigualdades de ingreso interregionales por razones políticas, ha sido señalada reiteradamente en el caso de México³. Pero no importa si es la cuestión política así vista el factor que ha llevado a los gobiernos mexicanos a propender por un desarrollo

3. Véase por ejemplo a Barkin D. y King T., *Desarrollo económico regional. Enfoque por cuencas hidrológicas de México* Ed. Siglo XXI. 1968.

equilibrado. Lo cierto es que actualmente se tiene en ese país una fuerte conciencia de la necesidad de lograrlo. Esto se refleja en el plan de desarrollo nacional 1983-1988. Por ejemplo el plan dice que "El acceso a una sociedad igualitaria implica buscar condiciones de vida adecuadas para todos los mexicanos y para todos los estados de la Federación. La República mexicana es un producto de la voluntad política de los estados de formar una Federación. El federalismo es el principio de estructuración del espacio nacional, a partir de la voluntad de estados miembros iguales. Sin embargo, las premisas jurídicas inherentes a los principios políticos no se han traducido siempre en un crecimiento de desarrollo para las diversas regiones geográficas.

"No es posible plantearse la democratización integral si en cada una de las regiones del territorio nacional no se construyen las bases que la hagan posible en lo político, lo económico, lo social y lo cultural.

"...En nuestro país se requiere combatir simultáneamente todas las concentraciones, descentralizar la toma de decisiones y reorientar geográficamente la distribución de las actividades productivas, del bienestar social y de la población"⁴.

Bernardo Secchi le atribuye a la cuestión política una influencia determinante para que un Estado busque el equilibrio regional cuando afirma que "Los desequilibrios regionales, que *se han hecho cada vez más evidentes*, han dado lugar a una presión política encaminada a invertir el signo de los flujos de recursos desde las áreas más desarrolladas económicamente y más urbanizadas hacia las menos desarrolladas"⁵.

Otro argumento que se puede mencionar para desear un desarrollo equilibrado es el de la redistribución del ingreso mismo, a lo cual contribuiría indudablemente una política que persiguiera tal equilibrio. Así lo considera la Cepal en el estudio "La distribución del ingreso en América Latina"⁶. También en esto coincide Sergio Boisier quién afirma que "la nueva dimensión del problema de distribución es una dimensión territorial. Es en función de la dimensión territorial del

4. "Plan Nacional de Desarrollo 1.983-1.988" *suplemento de Comercio Exterior*, Junio de 1.983, pág. 17

5. Secchi B. op. cit pág. 74-75

6. *La distribución del ingreso en América Latina* CEPAL, N.Y. 1970

problema distributivo que se plantean nuevos esquemas de desarrollo y de planificación originando un nivel adicional de acción y decisión: el nivel regional".⁷

Perseguir anexar al territorio productivo nuevas extensiones regionales, es un motivo que puede movilizar a un gobierno para estimular el desarrollo de regiones muy atrasadas relativamente. Esta estrategia para incrementar el volumen de producción, principalmente de alimentos, resulta más válida para países que presentan altas tasas de crecimiento poblacional. Las regiones más atrasadas frecuentemente son aptas para la producción agrícola, y si se encuentran en tal estado de atraso, se debe en muchos casos a la falta de infraestructura de comunicaciones para la comercialización de la producción y de infraestructura de servicios públicos que dificulta alcanzar niveles aceptables de vida para la población que se quisiera asentar en tales regiones.

En estos casos, el incremento de la frontera agrícola de un país se constituye en un fuerte argumento para disminuir las diferencias regionales de desarrollo, y este objetivo se puede perseguir con base en un plan bien concebido de inversión pública. Las posibilidades de expansión de la frontera agrícola es aún muy grande para la totalidad del mundo. Según Colin Clark⁸ el área cultivable en el mundo permitiría alimentar a 12.000 millones de habitantes, considerando solamente la cantidad de producto requerido; teniendo en cuenta que la población mundial actual apenas rebasa los 5.000 millones, quedaría un gran margen de tierras por cultivar, en particular, en países subdesarrollados. Latinoamérica tiene 18 millones de kilómetros cuadrados de tierras cultivables, los que permitirían alimentar a más de 4.000 millones de habitantes; Africa tiene 15 millones de Kilómetros cuadrados de tierra cultivable que permitirían alimentar a más de 3.000 millones de habitantes. Gran parte del Sudeste de Asia está muy poco habitada, como es el caso de Birmania, Siam y Malaya. En el caso particular de Colombia, se cuenta con un área cultivable de aproximadamente 300.000 kilómetros cuadrados que permitirían alimentar a más de 60 millones de habitantes.

7. Bosier Sergio, "Industrialización, urbanización y polarización: Hacia un enfoque unificado" en *Desarrollo urbano y regional en América latina*: op. cit. pág. 238.

8. Clark Colin, "El aumento de la población y los niveles de vida" en la *Economía del Subdesarrollo*, por Agarwala y Singh, ed. Tecnos, Madrid, 1973, pág. 44.

El argumento de aumentar las fronteras agrícolas es tan fuerte, que países en los que son escasas las tierras cultivables, se hacen grandes esfuerzos para "hacer" de tierras áridas tierras fértiles, como es el caso de los desiertos en Israel y mucho más notorio es el caso de Holanda, donde se "roba" terreno al mar para ampliar artificialmente la frontera agrícola.

Otro argumento de índole política para desarrollar ciertas regiones atrasadas, es el de aumentar la participación popular en el sistema electoral. Este argumento es de gran valor dentro de los países subdesarrollados con organización política de carácter parlamentario-capitalista, en los cuales es muy notoria la tendencia a una creciente deserción electoral por abstencionismo. Este argumento se hace tan importante, porque toca con las posibilidades de ampliar las perspectivas de supervivencia de este tipo de régimen.

Evidentemente el esfuerzo por alcanzar el objetivo antes mencionado, puede desembocar en efectos contrarios a aquellos que se buscaban inicialmente, pues la población anexada al proceso político puede entrar a deliberar en contra del Establecimiento.

Un objetivo a alcanzar con el desarrollo de áreas o zonas atrasadas, es el de ampliar la magnitud de los mercados internos. Existen zonas aisladas con reductos de población que no están conectados al sistema general de la economía, y cuyas economías locales son de subsistencia, pero que sin embargo están en capacidad de generar excedentes de alguna importancia. Estas zonas, de tener mecanismos que les permitiera romper con ese aislamiento, iniciarían relaciones comerciales con otros centros productivos, posiblemente de carácter industrial, lo cual implicaría una ampliación del mercado interno nacional. Si se tiene en cuenta que la limitación del mercado interno ha sido señalado como uno de los obstáculos al desarrollo en muy repetidas ocasiones, este argumento cobra bastante peso.

La igualación del nivel de desarrollo interregional mediante una política encaminada a elevar la tasa de crecimiento económico de las regiones más atrasadas, coincide en gran parte con los objetivos de aumentar la producción agrícola, ya mediante la ampliación de la extensión de tierras en explotación, ya mediante el aumento de la productividad. Incidentalmente este objetivo constituye un aumento de la contribución del sector agrícola al desarrollo nacional.

Esta mayor contribución al desarrollo se canaliza a través de cinco "vías", como lo exponen Bruce Johnston y John Mellor⁹. "Las formas más importantes en que el incremento de la producción y la productividad agrícola contribuyen al crecimiento económico global pueden resumirse en cinco proposiciones:

1. El desarrollo económico se caracteriza por un incremento sustancial en la demanda de productos agrícolas; el fracaso para expandir la oferta de alimentos al ritmo de crecimiento de la demanda puede obstaculizar seriamente el crecimiento económico.
2. La expansión de las exportaciones de productos agrícolas puede ser uno de los medios más prometedores del aumento del ingreso y de divisas, particularmente en las primeras etapas del desarrollo.
3. La fuerza de trabajo para la industria de transformación y otros sectores en expansión de la economía debe tomarse principalmente de la agricultura.
4. La agricultura como sector dominante de una economía subdesarrollada, puede y debe hacer una contribución neta al capital necesario para la inversión fija y para el crecimiento de la industria secundaria.
5. La elevación de los ingresos netos en efectivo de la población agrícola puede ser importante como estímulo de la expansión industrial".

Otro argumento que puede esgrimirse para impulsar un desarrollo regional equilibrado, es el de evitar la congestión urbana y el gigantismo de las grandes ciudades. La planificación del desarrollo regional debe considerar este problema al diseñar estrategias. No son pocos los planes que se fijan este objetivo y su logro sería sensiblemente más fácil si existiera una diferencia menos pronunciada entre las zonas más desarrolladas y las zonas menos desarrolladas, porque las fuerzas expulsoras que estimulan la migración desde las zonas menos desarrolladas, y las fuerzas de atracción que operan desde las zonas más desarrolladas, no serían tan intensas.

Hay autores que sugieren un desarrollo regional más equilibrado para lograr este fin. Victor Urquidi dice que "Los países más pobres no

9. Johnston B. y Mellor J. "El papel de la agricultura en el desarrollo económico" en *Desarrollo Agrícola*, selección de Edmundo Florez, FCE México, 1980.

están preparados en el orden económico e institucional para tal concentración (urbana). Una parte esencial de la estrategia debe ser por lo tanto, fomentar el crecimiento de las ciudades más pequeñas a través del desplazamiento de industrias fabriles y otras actividades modernas por medio de incentivos apropiados y de una planeación regional conveniente"... "se necesita que este proceso sea estimulado como medio de aminorar o de extender hacia afuera la migración rural-urbana, y también para elevar los ingresos en los centros urbanos más pequeños hasta un nivel en que la vivienda y otras mejoras puedan estar dentro del alcance parcial del mercado local. Tal política no frenará la urbanización tomada en su conjunto, pero por lo menos evitará una alta concentración"¹⁰

Hay autores que atribuyen directamente la problemática propia de las concentraciones urbanas, a los problemas de desequilibrios regionales de desarrollo. Por ejemplo Francis Violich es uno de ellos, al cual citamos: "Una de las causas de los problemas internos derivados de la formación de gigantescas áreas metropolitanas, reside en el desequilibrio del desarrollo regional y continental"¹¹

Además de los argumentos hasta aquí citados, para sustentar un equilibrio territorial existen varios más. Entre esos sobresalen aquellos que se refieren a las posibilidades de maximizar la producción y aumentar el nivel de empleo.

En este sentido Secchi dice que "puede demostrarse cómo el proceso de concentración espacial de los asentamientos sobrepasa el punto de máxima eficiencia, dando lugar en las áreas más desarrolladas a fenómenos de concentración, y en las más atrasadas a un proceso acumulativo del que derivan cada vez condiciones menos favorables al desarrollo económico. Al producirse espontáneamente el proceso de concentración espacial, este conduce a situaciones de ineficiencia desde el punto de vista del empleo de los recursos y es en este marco en el que se justifican las políticas territoriales encaminadas a obtener situaciones más equilibradas"¹²

10. Urquidi Victor "La Ciudad Subdesarrollada", en *Desarrollo urbano y regional en América Latina* op. cit. P. 411.

11. Violich Francis, "Enfoque conceptual de la planificación metropolitana en Latinoamérica", en *Desarrollo urbano* op. cit. pág. 666

12. Secchi, op. cit. pág. 77.

Terminamos así, este breve recuento de algunos de los argumentos que sustentan o pueden sustentar en un momento dado y en un país dado, una política de desarrollo económico que busque el equilibrio entre las regiones o territorios subnacionales.

1.2 La Capacidad de la Inversión Pública para Equilibrar el Desarrollo Regional

La inversión de capital se ha considerado a todo lo largo de la teoría económica como un factor fundamental para hacer posible la producción. Y al decir producción, también estamos refiriéndonos al desarrollo económico en toda su acepción. Esto queda bien demostrado al incluirse en los modelos de crecimiento económico más conocidos, el factor capital (y/o inversión) como una de las variables básicas.

La importancia de la inversión es grande cuando se habla tanto de desarrollo económico nacional, como cuando se habla de desarrollo económico regional o desarrollo empresarial. A cualquier nivel de la actividad económica la inversión de capital es un elemento principal para lograr crecimiento.

Obviamente al hablar de inversión y de capital, estamos hablando de inversión y capital privado, como de inversión y capital del sector público, en conjunto. El capital acumulado e invertido por el sector público no deja de ser importante como factor de desarrollo, simplemente por ser público. Este es un capital que presenta características diferentes al privado en cuanto a la forma en que se acumula y en cuanto al proceso a través del cual se ejecuta la inversión; pero desde el punto de vista económico, resulta del mismo carácter que el capital privado. Con un enfoque funcional, se puede decir que capital e inversión pública son complementarios del sector privado por cuanto van dirigidos a llenar los vacíos que por una u otra razón deja el capital privado.

Dentro de una economía capitalista mixta, el conjunto de la inversión global está compuesto en gran parte por inversión privada (en la que se incluye la inversión extranjera) y por inversión del sector público, pudiéndose establecer dos tipos de diferencias (entre otras) entre estas dos clases de inversión. Una que ya hemos sugerido en los renglones precedentes y que se refiere a la "utilidad" que se persigue con la inversión. En el caso de la inversión privada, casi invariablemente se persigue el beneficio privado del inversionista, mientras que con la inversión pública se persigue en general el beneficio social.

La otra diferencia es respecto a la clase de proyecto en que se cristaliza la inversión. Esta diferencia ha sido propuesta, entre otros autores, por Niles Hansen¹³ quien afirma que la inversión privada se dirige principalmente a proyectos directamente productivos en tanto que la inversión pública tiene muy poca participación en esta actividad y clasifica la inversión pública en infraestructura económica e infraestructura social. La primera se refiere a proyectos relacionados directamente con el crecimiento económico (comunicaciones, minería), y la segunda a proyectos determinados por el crecimiento de la población, su densidad y el grado de desarrollo comercial e industrial, (servicios públicos, seguridad, salud, educación)¹⁴

A pesar de esta posible diferenciación entre inversión pública e inversión privada, no se puede poner en duda la capacidad del primer tipo de inversión para determinar el desarrollo económico.

En cuanto a la primera diferencia, queda claro que ella no afecta su potencial para generar desarrollo cuando recordamos que el crecimiento económico en los países socialistas se basa fundamentalmente sobre inversión pública, lográndose en tales países tasas de crecimiento inclusive mayores que en muchos países en los que el desarrollo se basa principalmente en la inversión privada.

En cuanto a la segunda diferencia, basta citar el consenso que existe entre los distintos autores sobre la importancia de la inversión pública para el desarrollo económico, y en particular, sobre su importancia como instrumento para lograr un desarrollo regional equilibrado, para constatar que ella no disminuye en nada esta importancia.

Ramos Boyoli afirma que "basta una breve revisión de la literatura sobre el tema para convencerse de que la mayoría de los autores aceptan que la distribución de los fondos para inversión pública entre las

13. Niles M. Hansen "Umbalanced Growth and Regional Development" en *Regional economics*, David McKee y otros, N.Y. citado por Ramos Boyoli L. y Richter Ch. en "El desarrollo regional mexicano: El papel de la inversión pública federal" en *Comercio Exterior*, México, febr. 1976.

14. Una caracterización más aguda de las inversiones públicas es la que hace James Buchanan, cuando afirma que ellas se hacen en aquellas actividades en que el mercado ha fracasado en asignar recursos eficientemente, definida esta en términos de la optimalidad de Pareto. En Buchanan J., *El Sector público en las economías de mercado*, Ed. ESPASA, Madrid, 1979.

regiones de un país es una de las principales causas de su progreso o estancamiento, ya que, en general, la política de inversiones —como una parte fundamental de la política fiscal— es uno de los principales instrumentos de que dispone todo gobierno para la asignación de los recursos”¹⁵

John Adler dice que “existen las más amplias pruebas de que en la mayoría de los países latinoamericanos la pobreza está difundida en las zonas rurales, entre los pequeños agricultores y entre los trabajadores agrícolas.

Por tanto la medida más importante para modificar el patrón del G.P. (gasto público) debe ser un aumento de las asignaciones de fondos y de servicios para beneficio de los pobres que viven en el campo”¹⁶.

Alberth Hirshman quién es uno de los autores fructíferos sobre el tema, afirma que “la manera más obvia de que la política económica afecte a las tasas de crecimiento de las diferentes partes de un país es a través de la distribución regional de la inversión pública”¹⁷

Dentro de la política de desarrollo propuesta para Colombia por el Plan de Integración Nacional, (1978-1982), se preveía la utilización de la distribución de la inversión pública como uno de los instrumentos más eficaces para llevar a cabo los objetivos señalados para el desarrollo regional.

Dice el PIN que “la efectiva publicación del decreto 2275 de 1978, así como el desarrollo de la directiva presidencial sobre la programación de la inversión regional por parte de los establecimientos públicos nacionales, es otro de los más poderosos instrumentos de planeación regional con los que se puede y debe contar. Esta posibilidad articula la planeación departamental con la nacional a nivel directo y paraestatal, en cada caso, contribuyendo a una mejor programación de la inversión global y a una mayor participación regional en el desarrollo económico y social fuera de los principales centros urbanos”¹⁸

15. Ramos Boyoli, Luis, op. cit. pág. 173

16. Adler John, “El gasto público y el desarrollo económico” en *Comercio Exterior*, Nov. 1974, pág. 1.141.

17. Hirschman Albert, *La estrategia del desarrollo económico*, FCE, México, 1958 pág. 190.

18. PIN, pág. 251

La lista de citas se podría extender mucho más con otros autores que reconocen el potencial de la inversión pública para lograr desarrollo económico selectivo desde el punto de vista territorial. Pero los autores hasta aquí citados poseen la suficiente autoridad en el campo de la teoría económica para creer que sus afirmaciones coincidentes, sobre el punto tratado, bastan para confirmar nuestro punto de vista.

Desde un enfoque operacional, la dosificación de la inversión pública entre las distintas regiones, en función del grado de desarrollo de estas, puede constituir un trabajo difícil, en particular cuando no existen mediciones más o menos precisas de las diferencias interregionales. Pero de cualquier manera es una forma directa y clara de atacar el problema de los desequilibrios regionales.

En esencia la distribución de la inversión pública con el criterio de igualación regional, equivale a la transferencia de capital de las regiones más ricas a las regiones más pobres. Esta transferencia se peculiariza por su carácter coactivo, emanado del poder estatal utilizado para la distribución de la inversión pública.

La transferencia interregional de capital conlleva implícitamente una transferencia (en el mismo sentido) de condiciones para el desarrollo, que no es otra cosa que la descentralización del potencial de desarrollo económico.

Esto queda evidenciado en cuanto un desarrollo regional más equilibrado se ha llegado a proponer concretamente como una estrategia para frenar el crecimiento de centros urbanos superpoblados. (Véase el punto 1.1 de esta misma sección sobre argumentos para desear el desarrollo equilibrado). Un ejemplo específico de esta clase de estrategia lo constituye la propuesta por el PIN para la implementación del plan de desarrollo regional y urbano en Colombia¹⁹

2. DESEQUILIBRIOS REGIONALES EN COLOMBIA

El nivel de desarrollo de una región se refleja muy suscitadamente en el bienestar de su población. La relación entre desarrollo y bienestar surge del hecho de que a mayor nivel de desarrollo corresponde, por lo general, un mayor nivel de ingreso per cápita; a su vez entre mayor sea el ingreso per cápita mayor será la capacidad de una región para

19. Véase PIN, capítulo x "Desarrollo regional y urbano", exposición sobre la estrategia, pág. 246.

CUADRO 1

INDICADORES DE DESIGUALDADES REGIONALES

Departamento	I		II	III	IV	V	VI					
	Ingreso p. cápita (pesos de 1970)							Matric. Primaria %	Camas por cada 1.000 Habit.	Médicos por cada 10.000 Habit.	% Pobl. urbana con alcantarilla	Producto Industr. P.C. (\$/1970)
	1960	Ord.										
Antioquia	4.064	(8)	5.945	(11)	79	1.5	14.5	65	2.176			
Atlántico	5.088	(5)	7.522	(4)	80	1.6	3.5	56	2.474			
Bolívar	4.602	(6)	6.720	(7)	70	1.5	3.8	22	1.540			
Boyacá	3.332	(19)	4.275	(20)	66	1.3	3.1	49	795			
Caldas	4.182	(7)	5.085	(17)	67	2.3	3.4	75	957			
Cauca	2.531	(22)	3.502	(22)	70	0.8	1.3	65	509			
Córdoba	3.885	(12)	5.178	(16)	76	1.0	1.3	23	218			
Cundinamarca	3.531	(17)	5.933	(12)	91	2.5	4.1	67	1.105			
Bogotá	7.106	(1)	9.245	(1)	103	2.6	30.8	N.D.	2.545			
Chocó	1.203	(24)	1.417	(24)	102	1.2	0.4	17	120			
Guajira	3.536	(16)	6.368	(8)	77	1.0	0.5	18	445			
Huila	3.442	(18)	4.295	(19)	78	1.2	1.2	68	479			
Magdalena	3.628	(15)	5.281	(15)	65	1.2	2.1	25	308			
Meta	5.597	(2)	8.085	(2)	83	2.2	N.D.	49	622			

Continuación Cuadro 1										
Nariño	2.725	(21)	3.310	(23)	59	1.8	2.0	59	399	
N. Santander	4.036	(9)	3.987	(21)	82	1.8	2.0	65	382	
Santander	3.988	(10)	6.207	(9)	72	2.6	3.8	78	1.365	
Tolima	3.760	(14)	5.892	(13)	68	1.8	2.0	58	353	
Valle	5.271	(4)	7.080	(6)	90	1.9	13.3	75	2.526	
Cesar	5.525	(3)	7.325	(5)	81	1.1	0.7	11	493	
Quindío	3.802	(13)	4.458	(18)	82	2.8	1.6	83	684	
Risaralda	3.951	(11)	6.187	(10)	108	2.6	2.2	73	1.766	
Sucre	3.072	(20)	5.457	(14)	92	0.7	0.7	23	190	
Territorios N.	2.215	(23)	7.896	(3)	68	0.3	N.D.	16	939	
Total País	4.205		6.207		80	1.8	N.D.	N.D.	1.479	

Fuente: I- "Cuentas Regionales de Colombia", Inandes, 1977.

II- Proporción de personas en edad escolar (7 a 14 años) en los colegios en 1.977. DNP citada en Informe de Finanzas Intergubernamentales" cuadro VII-2.

III- Camas de hospital por cada 1.000 habitantes. Ministerio de Salud pública. Información de camas para 1.976 y de población para 1.977 citado en "Informe de Finanzas Intergubernamentales" cuadro VII-2.

IV-V- Tomado de "Informe de Finanzas Intergubernamentales" cuadro VII-2.

VI- Elaborado con base a datos de producto industrial de cuentas regionales año 1975 y población de 1974 según DNP.

sufragar los gastos de inversión pública que demanda la prestación de servicios y que van a incidir directamente en el nivel de vida.

De otra parte, ese nivel de vida obviamente está en relación directa con el ingreso per cápita en cuanto que este es la variable fundamental que explica los niveles de consumo individual.

Mirando la cuestión desde otro punto de vista, podríamos afirmar que el bienestar social está dado por dos tipos de consumo. El consumo de bienes y servicios producidos por el sector privado, y el consumo de bienes y servicios producidos por el sector público. El nivel de los dos tipos de consumo per cápita está en función del nivel de ingreso. Sin embargo el primer tipo de consumo (producción privada) está determinado de una manera más directa por el nivel de ingreso que el segundo tipo de consumo. Para configurar el circuito ingreso-consumo en el primer caso, no media sino el acto de gastar del individuo, acto que se consume sencillamente mediante la concurrencia del individuo al mercado para satisfacer sus impulsos y necesidades. Por el contrario en el segundo tipo de consumo, la configuración del circuito ingreso-consumo no se puede concretar de la misma manera, por que la disponibilidad de oferta de bienes y servicios públicos resulta totalmente inelástica en el corto plazo con respecto al nivel de ingreso disponible. Por tanto la configuración del circuito ingreso-consumo se prolonga, al tener que introducirse dos eslabones adicionales en él, quedando ingreso - tributación - inversión - consumo.

La oferta de bienes y servicios públicos es pues elástica con relación al ingreso per cápita, solamente en el mediano y largo plazo, pero la oferta de bienes y servicios privados es relativamente elástica con respecto al ingreso en el corto plazo. De lo anterior se deduce que una manera objetiva de medir las desigualdades de desarrollo regional es a través de las diferencias de ingreso per cápita entre las regiones.

Pero también las desigualdades regionales se pueden apreciar a través de otras variables, como son aquellas que reflejan directamente la calidad de la vida (por ejemplo la disponibilidad de servicios públicos) o la distribución regional de la industria manufacturera. A continuación nos ocuparemos de apreciar las desigualdades regionales en Colombia a través de algunos de estos indicadores.

2.1. *Las desigualdades del ingreso.*

En el cuadro 1 se muestra el ingreso per cápita por departamentos, estimado en las cuentas regionales, para los años 1960 y 1975. Al medir

la relación existente entre el mayor nivel de ingreso per cápita departamental y el menor, se encuentra que ella es de 5.9 a 1 en 1960 y de 6.5 a 1 en 1975, correspondiendo en los dos años de referencia el mayor ingreso a Bogotá y el menor a Chocó.

La profundidad de las diferencias regionales de ingreso per cápita se realiza si consideramos tales diferencias entre zonas urbanas y rurales. Así por ejemplo, al analizar las cifras del estudio de morbilidad realizado para Colombia en 1965-66 por la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina y el Ministerio de Salud Pública²⁰ se encuentra que el ingreso familiar promedio en el sector urbano de Bogotá fue diez veces mayor que el ingreso familiar promedio del sector rural del departamento de Nariño en 1965, que evidencia por supuesto una diferencia muy superior a la mostrada por la relación de 6 a 1 y de 6.5 a 1 deducida del cuadro 1.

Respecto a la tendencia de la distribución del ingreso por regiones, un sencillo análisis lo podemos hacer tomando como referencia el ingreso per cápita medio nacional. En 1960 los departamentos cuyo ingreso per cápita superaba este promedio eran: Atlántico, Bolívar, Meta, Valle, Cesar y Bogotá. Para 1975 el promedio del ingreso per cápita nacional era superado por las mismas regiones que lo superaban en el año 1960 además de Guajira, Santander y los Territorios Nacionales en conjunto. Si tomamos la población de 1974 por departamentos como distribución regional tipo para los dos años a que nos hemos referido, significaría que en 1960 el 36%, y en 1975 el 44% de la población del país conformaba la población de las regiones que mostraban ingreso per cápita superior al promedio nacional, indicando ello que en el período 1960-75 se experimentó una redistribución favorable del ingreso per cápita entre las regiones.

Las estadísticas señaladas, muestran dos aspectos de la desigualdad regional en Colombia.

a) En primer lugar indican que en nuestro país si existen diferencias muy grandes en el desarrollo de las regiones, aunque algunos trabajos sobre el mismo tema dan una visión menos grave de tales diferencias. Por ejemplo el Informe sobre Finanzas Intergubernamentales dice que las diferencias interregionales de ingreso en

20. Véase sobre este aspecto: *Distribución del ingreso rural colombiano comparada con la distribución urbana*, por Germán Urrego. Tesis de Magister, Universidad Nacional-ICA.

Colombia, no difieren mucho de las diferencias observadas en países como Estados Unidos o Canadá donde se presentan diferencias de 2 a 1.²¹ Habría que anotar que en Colombia estamos hablando de diferencias de ingreso de 10 a 1 y no solamente de 2 a 1.

En otro estudio elaborado por Miguel Urrutia y Albert Berry²² se habla de que las diferencias o desigualdades regionales en Colombia están por debajo del promedio internacional, para el año 1964. Sin embargo para llegar a sus conclusiones, los autores utilizan medidas de dispersión del tipo Coeficiente de Variación que no parecen ser las más apropiadas para esta clase de análisis.

b) En segundo lugar las estadísticas presentadas muestran una tendencia a disminuir las diferencias regionales de ingreso durante el periodo 1960-1975.

Esta tendencia la sugiere el hecho de que una mayor población absoluta y relativa está incluida en los departamentos que presentan un ingreso p.c. mayor al promedio nacional, en tanto que el coeficiente de variación del ingreso p.c. promedio de las regiones permaneció constante entre los dos años. El DNP²³ coincide con esta apreciación lo mismo que el trabajo de Urrutia y Berry citado.

En el periodo de quince años analizado tuvo lugar una serie de cambios fuertes en cuanto a la posición de rango que ocupan los distintos departamentos según su ingreso per cápita.

Sobresalen por su magnitud de cambio los Territorios Nacionales que pasó del puesto 23 al 3 y aumentó su ingreso p.c. real en 256%; Guajira pasó del 16 al 8 con aumento del 80%; Sucre pasó del 20 al 14 con aumento del 78%; Cundinamarca pasó del 17 al 12 con aumento del 68%. En contraste los principales departamentos que empeoraron su posición por efecto de un crecimiento de su ingreso p.c. real inferior al promedio nacional, fueron: Norte de Santander que pasó del puesto 9 al 21 y disminuyó su ingreso p.c. en 1.2%; Quindío que pasó del 13 al 18 con aumento del 17%; Caldas que pasó del 7 al 17 con aumento del 22%; Córdoba que pasó del 12 al 16 con aumento de 33%; Antioquia que pasó del 8 al 11 con aumento del 46%.

21. DNP, *Informe sobre Finanzas Intergubernamentales*, 1.981, pág. 106

22. Urrutia M. y Berry A., *La distribución del ingreso en Colombia*, Bogotá 1975.

23. DNP "Desigualdades departamentales en Colombia 1.950 - 1.975" Bogotá 1.977.

Los diferenciales en la tasa de mejoramiento del ingreso y los cambios en la posición de rango entre los departamentos, estarían explicados, en parte, por las diferencias en la asignación de las cuotas de inversión pública entre ellos. De la comprobación de ésta nos ocuparemos más adelante. Sin embargo existen otros factores que indudablemente influyen sobre los cambios mencionados. Es así como los flujos migratorios desde los departamentos agrícolas hacia los departamentos más industrializados actúan en el sentido de hacer aumentar el ingreso p.c. de los primeros y disminuir el de los segundos. Esto se explica porque la población migrante se desplaza por tener ingresos relativamente bajos o por no tener ninguno, en su calidad de desempleados. Así que al disminuir la población en la región de donde se migra, se puede suponer que el producto regional permanecerá constante después de la migración, pero su población habrá disminuído. El efecto sobre el ingreso p.c. de esta región será el de un aumento de aquel. El fenómeno contrario ocurrirá en la región receptora de la población.

Otro factor que puede estar afectando las estimaciones de ingreso real, y por tanto el orden verdadero, y los cambios reales en el ingreso de los departamentos, es la diferencia en los cambios de los precios entre las regiones que al no tomarse en cuenta en su totalidad (el DANE solo produce índice de precios para siete ciudades) distorsionan los índices utilizados para deflactar las cifras nominales.

Un factor que explicaría parcialmente los cambios referidos, son las políticas de localización industrial, las cuales inciden sobre las pautas del crecimiento geográfico de la economía. Un factor muy específico que puede alterar sensiblemente las mediciones de ingreso p.c. regional, son los cambios en los precios externos e internos del café; las perturbaciones de corto plazo provocadas por este factor, se centran en especial en los departamentos cafeteros.

Dentro de los cambios de orden y variación del ingreso p.c. mencionados anteriormente, llama la atención el crecimiento tan elevado experimentado por el ingreso p.c. de los territorios nacionales, el cual se multiplicó por 3,5 veces, al pasar de \$2.215 a \$7.896 (pesos de 1970) entre 1960 y 1975, siendo la mayor tasa de crecimiento entre todas las regiones colombianas. Este comportamiento parece estar relacionado con la rápida expansión del producto industrial en las regiones que conforman los Territorios Nacionales; en el término de cinco años, 1970-1975, el producto industrial real aumentó en 103% que fué la mayor tasa entre todos los departamentos o regiones del país, lo que también significó un cambio apreciable en la estructura del

producto regional, pues si en 1970 la industria manufacturera aportó el 11% del PIB de la región, en 1975 aportó el 14%.

2.2. Otras desigualdades regionales.

Aparte del ingreso per cápita, en el cuadro 1 se puede apreciar otros indicadores específicos que demuestran la existencia de grandes diferencias interregionales y que son más objetivas en señalar tales diferencias que el mismo ingreso per cápita, en cuanto no están sujetas a las distorsiones mencionadas. Así, la matrícula de niños en edad escolar indica una relación de 1.8 a 1 entre la región con mayor matrícula (Bogotá) con la región con menor matrícula (Nariño). El indicador de camas de hospital muestra una desigualdad mucho mayor entre la región con mayor número per cápita de camas (Quindío) y la región con menor número (Territorios Nacionales), siendo esta relación de 9.3 a 1. Pero el indicador que más desigualdad muestra es el de médicos por habitante, que indica una relación de 62 a 1 entre la región con mayor número per cápita de médicos (Bogotá) y la región con menor número (Guajira). Por último se tiene el porcentaje de población urbana con servicio de alcantarillado, el cual muestra una relación de 7.6 a 1 entre la región con mayor índice de cobertura (Quindío) y la región con menor cobertura (Cesar).

Los anteriores indicadores, además de mostrar las diferencias concretas en la calidad de la vida entre las regiones, muestran implícitamente el grado de desarrollo de las mismas en cuanto tales indicadores están en función del desarrollo económico. Por otra parte evidencian la atención que el Estado ha prestado a cada región en cuanto a inversión en infraestructura social.

Un indicador de desarrollo puramente económico es el que se refiere al producto per cápita de la industria manufacturera, que se muestra en la última columna del cuadro 1. Podemos deducir de tales cifras que en Colombia ha existido una gran concentración geográfica de la actividad industrial. Bogotá presentaba en 1975 el mayor producto industrial per cápita del país que fué de 2.545 pesos de 1970, en tanto que el menor producto per cápita lo presentó Chocó que fue de solo 120 pesos, siendo la relación entre los dos índices de 21 a 1. Las cuatro regiones con mayor actividad industrial relativa fueron: Bogotá, Valle, Atlántico y Antioquia las cuales sobrepasaron los 2.000 pesos de producto industrial per cápita. En términos globales, estas cuatro secciones en conjunto, concentraron en 1974 el 70.3% del producto bruto

manufacturero del país; el 70.4% del valor agregado manufacturero y el 72% del empleo manufacturero²⁴

Si aceptamos la idea tan ampliamente difundida, de que el grado de actividad industrial de una nación (o de una región) es un fiel reflejo del grado de desarrollo económico de ella, tendremos que aceptar que entre las regiones colombianas existen grandes desigualdades en el nivel de desarrollo. Además, grandes desigualdades en el bienestar de la población como quedó establecido con anterioridad.

3. *La Distribución Regional de la Inversión Pública en Colombia*

Nuestro interés en esta sección será el de tratar de establecer si la inversión pública y su distribución entre las distintas regiones del país, han sido manejadas por el Estado como un instrumento para la igualación del desarrollo regional, o si por el contrario la distribución se ha hecho de tal manera que las desigualdades se han acentuado.

La mayor dificultad que debemos enfrentar para tratar este aspecto del G.P. es la gran deficiencia de la información disponible, pues se sabe que ni siquiera el Departamento Nacional de Planeación conoce con precisión como se distribuyen los gastos de inversión totales del sector público. De hecho, esta deficiencia estadística imposibilita reconocer que en Colombia se haya usado jamás la distribución de la inversión pública, de manera conciente y científica, como herramienta para lograr la igualación interregional. Por que si no se sabe cuanto ha recibido cada región, no se prodrá saber si se le asignó lo conveniente de acuerdo a los objetivos trazados.

Y es que los sistemas de información estadística en Colombia no están diseñados para entregar la información que se requiere para implementar políticas económicas de igualación regional. La información con que se cuenta para tal fin en un momento dado, es por lo general el resultado de un trabajo aislado de recopilación, que no tiene un respaldo institucional continuo²⁵. No obstante los anteriores inconvenientes, trataremos de abordar el tema con las estadísticas disponibles.

24. Véase sobre la distribución de la industria en Colombia: Flórez Luis B. y González César A., *Colombia: Urbanización y proceso económico*, I.E.C. 1.976. Una versión revisada de este trabajo se publicó con el título *Industria, regiones y urbanización en Colombia*, Ed. La Oveja Negra-Fines, Bogotá 1.983

25. Sobre la correspondencia que debe existir entre sistemas de estadística y políticas económicas, vease: "Notas sobre los modelos de planeación económica y el sistema de cuentas nacionales México" en revista Comercio Exterior, Abril de 1.983.

Un trabajo pionero a nivel latinoamericano, sobre este tema, fue el elaborado por Luis M. Ramos Boyoli y Charles Richter²⁶ para el caso de la economía mexicana. Siguiendo la misma metodología utilizada en este trabajo, Charles Richter junto con Alejandro León realizaron un trabajo similar para el caso colombiano²⁷. Las deficiencias estadísticas se hicieron evidentes en este trabajo; por ejemplo solo tienen en cuenta en su trabajo el análisis para los años 1970 y 1974; en segundo lugar los autores solo tomaron la inversión pública correspondiente al presupuesto nacional, excluyendo así la inversión originada en recursos departamentales y municipales, lo cual significa que el estudio solo tuvo en cuenta el 52.5% de la inversión pública total para 1970 y el 64.3% para 1974. Las conclusiones que obtuvieron los autores en síntesis fueron que "en el caso colombiano no se nota ninguna evidencia de favoritismo que beneficie a los departamentos relativamente avanzados, en cuanto a la distribución regional del presupuesto nacional de inversiones. Al contrario, estas inversiones tienden a apoyar más a los departamentos atrasados".

Por otra parte los autores enfatizan en que los resultados no demuestran una relación causa-efecto entre inversión pública y desarrollo regional. Otro trabajo sobre el mismo tema fue realizado por Reinaldo García²⁸ quién buscaba comparar la contribución de las distintas regiones a los ingresos tributarios de la Nación y la participación de las mismas regiones en la inversión pública. Llegó el autor a la conclusión de que la distribución regional del presupuesto de inversión pública en el año 1974, se orientó de manera que las regiones con menores ingresos tributarios y también de menor nivel de desarrollo medido por el producto interno bruto p.c., recibieron mayor inversión pública relativamente. En tanto que las regiones de mayor desarrollo y que aportaban más a los ingresos tributarios, recibieron menor inversión pública relativamente. De aquí concluye el autor que el presupuesto de inversión pública se manejó en 1974 con el fin de disminuir las diferencias entre las regiones. También dice que "la dinámica del crecimiento y del desarrollo de los departamentos parece apoyarse más en sus recursos propios tales como los créditos internos y externos y los financieros, que en la inversión pública nacional ejecutada en sus límites administrativos".

26. Luis M. Ramos B. Charles Richter, op. cit.

27. Alejandro León y Charles Richter "Inversión pública y desarrollo regional: el caso colombiano 1970 - 1974" en revista D. y Sociedad No. 2, julio de 1979 CEDE.

28. García M. Reinaldo "Estructura regional de los ingresos presupuestales y de la inversión pública nacionales" en revista del DNP Mayo - Agosto de 1.976.

Al trabajo de García también se le pueden señalar algunos inconvenientes en las estadísticas y los alcances del mismo. Así, sus conclusiones solo son referentes al año 1974, por tanto no pueden reflejar una actitud de política económica en un período de mediano o largo plazo. García agrupa los departamentos arbitrariamente, de manera que los rasgos de correlación que puedan darse entre inversión pública y grado de desarrollo regional se eliminan al agruparse las regiones.

Vista la reseña bibliográfica anterior, comenzaremos nuestro análisis buscando una relación entre inversión pública y grado de desarrollo regional, pues demostrar su existencia es requisito indispensable para poder aceptar que la distribución regional de la inversión pública es un instrumento que puede afectar las diferencias interregionales.

Para tal fin nos basamos en la información aportada por las Cuentas Regionales referente a la Formación Bruta de Capital Fijo por regiones. Partimos del supuesto teórico de que si la inversión pública tiene algún impacto sobre los factores que determinan el desarrollo regional, dicho impacto debe manifestarse en la FBCF del sector privado. Por tanto debería presentarse correlación positiva entre los dos tipos de FBCF.

Al tomar las cifras de corte transversal sobre FBCF para las 24 regiones en el año 1975, encontramos que existe una fuerte correlación entre la construcción pública y la FBCF del sector privado. (Véase cuadro 2). Según los resultados obtenidos, la construcción pública determinó el 77% de la FBCF privada; y por cada peso en construcción pública en una región, se genera 1.73 pesos en FBCF privado.

La correlación entre las variables señaladas, está indicando que los gastos de inversión en construcción pública si estimulan la inversión privada y por tanto afecta la localización de la actividad económica. Sin embargo cabe la duda de si es la inversión pública la que induce a la inversión privada, o si por el contrario es la inversión privada la que induce a la inversión pública.

Con el fin de tratar de poner en claro la dirección de la relación, se tomó una ecuación en la cual la FBCF privado es la variable dependiente y la construcción pública es la variable independiente, tomando la primera con rezago de un año con respecto a la segunda. Por otro lado se tomó otra ecuación en la cual la variable dependiente fue la construcción pública y la independiente fué la FBCF privado, tomando

aquella con rezago de un año respecto a ésta. Se esperaba que la dirección de la relación fuese señalada por el contraste de estas dos ecuaciones.

Sin embargo los coeficientes de correlación hallados para las dos variables en las dos ecuaciones fue similar, siendo en los dos casos significativo. Por tanto se debe concluir que la interacción entre estas dos variables es mutua siendo imposible decir cual determina "más" a cual, pero quedando válida la conclusión anterior de que la inversión pública si afecta la inversión privada y pudiéndose agregar que la inversión privada también afecta a la inversión pública.

Puesto que es lógico esperar que a mayor inversión privada corresponde un mayor volumen de producción, podemos constatar que la relación entre inversión pública y FBCF privado es cierta, a través de la medición de la correlación entre inversión pública y Producto Interno Bruto regional. Al tomar esta última como variable dependiente y construcción pública como variable independiente, hemos encontrado una correlación positiva de 0.9 altamente significativa. (Véase cuadro 2).

Si consideramos los resultados estadísticos anteriores desde otro ángulo, se puede decir también que ellos muestran que los gastos en construcción pública se han distribuido, en los años considerados, en proporción a la importancia de la FBCF privado y del PIB regional, lo cual por supuesto no puede tener como efecto disminuir las desigualdades regionales, sino todo lo contrario. Una distribución de los gastos públicos en construcción de infraestructura que buscara la disminución de las desigualdades, debería hacerse de manera que las regiones con menor participación en la FBCF privado nacional y en el PIB nacional, recibieran relativamente mayor proporción.

Otra evidencia sobre la forma como la inversión pública si afecta el desarrollo regional, la podemos hallar al relacionar la construcción pública p.c. con la tasa de crecimiento del PIB regional. Tomando la construcción pública p.c. acumulada entre 1970 y 1974 por regiones, como variable independiente y la tasa media de crecimiento real del PIB regional entre 1970 y 1975 como variable dependiente, encontramos que existe una correlación significativa de 0.5 entre las dos variables, lo cual significa que la inversión en infraestructura pública afecta la tasa de crecimiento económico de las regiones. También encontramos una correlación positiva entre la construcción pública y la tasa de crecimiento del producto industrial lo que muestra que la construcción de infraestructura pública acelera el desarrollo industrial regional.

CUADRO 2

*CORRELACION ENTRE INDICADORES DE INVERSION PUBLICA
Y ALGUNOS INDICADORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA 1)*

	Construcc. Pública en 1975	Construcc. Pública p.c. Acumulada 1970/1974	% de Matrícula Primaria 2)	Camas de Hosp. por c/1.000 hab. 2)	% Poblac. urbana con agua potable 2)
Formación Int. Bruta de Capital Fijo Privado en 1975	0.9 (0.6)(8.7)***	--	--	--	--
PIB por Región en 1975	0.9 (-0.5)(10.9)***	--	--	--	--
Crecimiento anual medio del PIB entre 1970 y 1975	--	0.5 (2.4)*(2.9)**	--	--	--
Crecimiento anual medio del producto industrial 1970/75	--	0.4 (0.6)(2.2)*	--	--	--
Ingreso p.c. 1975	--	--	0.3 (1.0)(6.1)***	0.1 (1.2)(3.1)**	0.04 (1.3)(0.9)

Fuente: elaborado con base en la información de los cuadros 1 y 3.

1) Se ajustó la información a una ecuación lineal del tipo

$$Y = B_0 + B_1X$$

2) Se refiere a coeficientes de correlación de rango.

* Significativo al 5%

** Significativo al 1%

*** Significativo a un nivel menor del 1%

Estos resultados contradicen los obtenidos por Richter y León reseñados anteriormente quienes concluyen que no hay relación entre inversión pública y desarrollo regional.

Si bien la construcción pública puede considerarse como inversión económica, habría que observar la inversión pública social, la que afecta de manera indirecta los niveles de desarrollo regional, pero de manera muy directa el bienestar de la población. Como indicadores de la inversión en infraestructura social acumulada consideramos la matrícula primaria por regiones, camas hospitalarias por cada mil habitantes y disponibilidad de agua potable, presentados en el cuadro 1.

Al obtener un coeficiente de correlación de rango entre la matrícula primaria y el ingreso p.c. por departamentos, encontramos una

CUADRO 3

CUENTAS REGIONALES SELECCIONADAS

(Millones de pesos de 1970)

Departamento	Construcc Pública 1975	FIBCF 1) 1975	P.I.B. 1975	Construcc Publ. acum. p.c. 1970 /1974 (\$/1970)	Tasa de crecimiento PIB 1970/75 %	△ % Produc- to indus- trial 1970/75	Ingreso p.c. 1975 (\$/1970)
Antioquia	2.236,9	2.457,6	23.772,1	2.534	5.04	34.7	5.945
Atlántico	404,0	707,4	9.865,3	1.704	8.33	60.3	7.522
Bolívar	284,5	702,0	7.321,9	1.420	8.45	70.3	6.720
Boyacá	582,1	559,6	6.158,2	1.599	6.19	45.4	4.275
Caldas	281,2	505,1	4.568,9	1.496	2.84	21.0	5.085
Cauca	274,8	258,9	2.705,9	1.942	6.27	53.5	3.502
Córdoba	114,1	666,7	4.664,1	1.250	7.73	47.4	5.178
Cundina- marca	533,8	1.215,2	9.020,2	1.812	4.68	24.1	5.933
Bogotá D.E.	2.167,0	5.272,9	37.671,2	N.D.	7.76	47.0	9.245
Chocó	96,0	54,1	409,9	1.180	4.10	(-7.1)	1.417
Guajira	76,4	146,1	1.676,3	2.422	11.91	61.6	6.368

Continuación Cuadro 3

Huila	210,9	278,5	2.908,1	2.041	5,08	19,2	4.295
Magdalena	168,2	534,3	3.765,5	1.187	5,54	23,0	5.281
Meta	122,9	410,6	2.592,8	2.093	8,77	47,7	8.085
Nariño	256,4	262,4	3.314,1	1.133	4,29	5,2	3.310
Norte de S.	203,8	192,7	3.593,4	1.249	3,38	14,2	3.987
Santander	360,1	820,4	9.000,5	1.251	5,14	46,8	6.207
Tolima	190,4	870,4	7.103,0	924	5,59	9,3	5.892
Valle	786,5	2.399,1	20.804,3	1.693	5,00	31,2	7.080
Cesar	125,4	485,7	4.049,3	2.190	8,57	18,6	7.325
Quindío	96,1	122,1	1.880,1	1.114	3,74	31,0	4.458
Risaralda	79,4	262,6	3.574,6	601	5,97	69,8	6.187
Sucre	110,4	232,9	2.555,2	1.317	7,77	34,3	5.457
Territ. Nals.	437,1	173,9	3.503,7	3.256	10,06	103,5	7.896
Colombia	10.198,4	19.591,2	176.477,6		6,24	40,2	6.207

..... Ruta de Capital Fijo. Excluye construcción pública. FIBCF = FIBC - (variación

correlación de solamente 0.3; en segundo lugar al tomar la variable camas por cada mil habitantes y obtener correlación de rango con el ingreso p.c. regional, encontramos una correlación de 0.1; en tercer lugar al medir la correlación de rango entre porcentaje de población urbana con agua potable e ingreso p.c. por regiones, encontramos que ella es de sólo 0.04 (véase cuadro 2).

Estos coeficientes de correlación tan bajos, indican que la inversión en infraestructura social en los renglones de educación, salud y agua potable, si ha seguido una distribución que busca la igualación de disponibilidad de tales servicios entre las regiones.

4. REFLEXIONES FINALES

De acuerdo con los anteriores resultados, el patrón de la distribución de la inversión pública en Colombia se ajusta el modelo recomendado por Niles Hansen quien afirma que "la inversión en infraestructura social debe canalizarse primordialmente hacia las regiones atrasadas... simultáneamente, las principales receptoras de la inversión en infraestructura económica serían las regiones intermedias, las que si pueden sostener el crecimiento"²⁹.

La distribución propuesta por Hansen resulta razonable en cuanto sería disminuir las posibilidades nacionales de crecimiento si gran parte de la inversión en infraestructura económica se dirigiera a regiones que no cuentan con "condiciones" para aprovechar la infraestructura. Aquí surge el problema de saber si realmente las regiones más beneficiadas con inversión en infraestructura económica en Colombia, son las que cuentan con mejores condiciones para aprovechar eficientemente dicha infraestructura. Si por "condiciones" nos referimos a disponibilidad de recursos naturales en general, ciertamente que hay regiones con gran cantidad de recursos que no han recibido la cantidad que les correspondería de inversión en infraestructura económica de acuerdo con este criterio, siendo Chocó un ejemplo notable de ello.

Por "condiciones" no se puede entender de ninguna manera la cantidad de población que alberga una región, por que sabemos que su distribución sigue un patrón paralelo al de la distribución de la generación del producto nacional. Si se siguiera este indicador para

29. Niles M. Hansen, "Umbalanced growth and regional development" en *Regional economics*, David M. McKee, Robert D. Dean y William H. Leahy (Eds) N.Y. 1.970 citado por Ramos y Richter op. cit.

distribuir la inversión en infraestructura económica, se llegaría necesariamente a reforzar las desigualdades regionales.

Una distribución de la inversión pública al estilo Hansen (o al estilo colombiano) ciertamente que no propende por la igualación entre el desarrollo de las regiones, por que la fuerza que tome una región en su desarrollo económico, no puede derivarse simplemente de los beneficios que reciba la región en inversión pública social; esa fuerza sólo puede nacer en el impulso a la inversión que imprima el sector empresarial privado, o bien en la inversión en infraestructura económica que haga el sector público y lo que se podría considerar como normal, es que esta última preceda a la inversión privada, al menos en zonas que se hallan en el extremo del atraso, que es un caso muy común en regiones colombianas.

La cuestión de la distribución de la inversión en infraestructura económica no puede seguir solamente el criterio de lograr la máxima eficiencia económica de la inversión. Existen otros criterios que tienen un peso específico suficiente para ser considerados en la distribución. Entre tales criterios cabe el de la confirmación de la soberanía nacional en los territorios fronterizos que también son los más atrasados; las posibilidades de crecimiento en el largo plazo, que se cimentan al ampliar el "territorio económicamente activo", no sólo en cuanto a producción agrícola sino también en producción industrial y minera; lograr un mejor equilibrio de las proporciones de los factores de producción que han tendido a una concentración geográfica excesiva, revirtiendo posiblemente en barreras para un desarrollo global más rápido, además de que se está desperdiciando, si se quiere, una de las ventajas comparativas más evidentes de nuestra economía, como es la abundancia de tierra.

Ninguno de los criterios anteriores parece haber tenido influencia en la distribución geográfica de la inversión en construcción de infraestructura pública en Colombia. El criterio que indudablemente ha pesado más en dicha distribución, es el del potencial electoral de cada región. Se pone de manifiesto ello en cuanto al hacer un análisis de correlación de rango para las variables construcción pública y población, por ejemplo para el año 1974, encontramos que efectivamente se da un coeficiente de correlación significativo de 0.86 (véase cifras en cuadro 4). Como se había expresado antes, este tipo de distribución geográfica de la inversión pública, refuerza las diferencias interregionales de desarrollo por que estimula la concentración de los factores en zonas muy específicas, minimizando el papel que pudieran desempeñar polos de desarrollo no tradicionales en el conjunto nacional.

CUADRO 4

POBLACION Y CONSTRUCCION PUBLICA POR REGIONES
EN 1974

Departamento	Población en 1974	Orden	Construcción Pública en 1974 (mill. de 1970)	Orden
Antioquia	3.253.171	1	2.003,1	1
Atlántico	1.056.720	6	361,8	7
Bolívar	870.504	10	254,8	9
Boyacá	1.047.745	7	521,3	4
Caldas	758.325	12	251,8	10
Cauca	643.903	15	246,1	11
Córdoba	695.505	13	102,2	19
Cun/marca	1.182.359	5	477,9	5
Bogotá D.E.	3.230.735	2	1.940,6	2
Chocó	217.626	23	86,0	22
Guajira	195.190	24	68,4	24
Huila	507.046	17	188,0	13
Magdalena	661.852	14	150,6	16
Meta	271.471	22	110,1	18
Nariño	874.991	9	229,6	12
N. de San/der	760.569	11	182,5	14
Santander	1.224.987	4	322,5	8
Tolima	973.708	8	170,5	15
Valle	2.423.051	3	704,3	3
Cesar	372.432	20	112,3	17
Quindío	345.509	21	86,1	21
Risaralda	484.610	18	71,1	23
Sucre	383.650	19	98,9	20
Territ. Nals.	509.095	16	391,4	6
Colombia	22.944.734		9.132,8	

Fuente: Población correspondiente a proyección del DNP en Rev. DNP Mayo-Agosto 1976 pág. 67.

Datos sobre construcción pública de "Cuentas Regionales".

NOTA: El coeficiente de correlación de rango (de Spearman) hallado fue de 0.86 significativo a menos del 1%.