

309.26 / M737  
C.2

Edgard Moncayo Jiménez

*Nuevos enfoques  
del desarrollo  
territorial: Colombia  
en una perspectiva  
latinoamericana*



900030614 - BIBLIOTECA CEPAL



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE COLOMBIA

RED DE ESTUDIOS DE  
ESPACIO Y TERRITORIO, RET



Programa de  
las Naciones  
Unidas para  
el desarrollo



CEPAL

-97449-

Catalogación en la publicación Universidad Nacional de Colombia

Moncayo Jiménez, Edgard

Nuevos enfoques del desarrollo territorial : Colombia en una perspectiva latinoamericana / Edgard Moncayo Jiménez -- Bogotá : Universidad Nacional de Colombia. Red de Estudios de Espacio y Territorio RET : Naciones Unidas, 2004

374 p.

ISBN : 958-701-303-4

1. Geografía económica 2. Planificación regional – Colombia – 1950- 3. Territorio nacional – Aspectos socioeconómicos

CDD-21 338.9 / M737n / 2004

**Nuevos enfoques del desarrollo territorial:  
Colombia en una perspectiva latinoamericana**

© Universidad Nacional de Colombia  
Red de Estudios de Espacio y Territorio, RET  
© Naciones Unidas, 2004  
© Edgard Moncayo, 2003

Primera edición: 2004  
Tiraje: 1.000 ejemplares  
ISBN: 958-701-303-4

*Diseño de carátula:*  
Camilo Umaña Caro  
*Diagramación electrónica:*  
Olga Lucía Cardozo H.

*Preparación editorial:*  
Universidad Nacional de Colombia  
UNIBIBLOS  
Correo electrónico:  
diruniblo\_bog@unal.edu.co  
Bogotá, Colombia

**Comité editorial**

Gustavo Montañez Gómez  
Fabio Zambrano  
Julio Carrizosa Umaña  
Normando Suárez Fernández  
Ovidio Delgado Mahecha  
Gerardo Ardila  
Jhon Williams Montoya  
Luis Carlos Jiménez



**Universidad Nacional de Colombia**  
RED DE ESTUDIOS DE ESPACIO Y TERRITORIO, RET





*Nuevos enfoques*

*del desarrollo territorial:*

*Colombia*

*en una perspectiva*

*latinoamericana*



*Para todos los miembros de la gran familia  
que habitó la entrañable casa amarilla, en  
tiempos de mi ya lejana infancia.*

*En especial: a la memoria de Gilefe,  
el abuelo inolvidable, y a mi madre,  
la fuente primordial.*



# Contenido

|  |    |
|--|----|
| <b>PRESENTACIÓN</b>  | 13 |
| <b>PRIMERA PARTE</b>   |    |
| <b>Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización</b>       | 15 |
| <b>Capítulo primero</b>  |    |
| <i>Nuevas teorías y enfoques conceptuales sobre el desarrollo regional. ¿Hacia un nuevo paradigma?</i>                 | 17 |
| <b>I Introducción</b>  | 17 |
| <b>II La revalorización de la cuestión territorial en la organización del Estado y el desarrollo socioeconómico</b>    | 19 |
| 1 La perspectiva política  | 20 |
| 2 La perspectiva económica   | 24 |
| 2.1 <i>La nueva geografía económica (NGE)</i>  | 24 |
| 2.2 <i>La acumulación flexible (AF)</i>  | 28 |
| 2.3 <i>La competitividad</i>   | 32 |
| 3 La perspectiva del neoinstitucionalismo y el capital social  | 39 |
| 4 La perspectiva ambiental   | 42 |
| <b>III Hacia un nuevo paradigma del desarrollo regional</b>  | 46 |
| <b>Capítulo segundo</b>  |    |
| <i>Las políticas regionales: un enfoque por generaciones</i>   | 53 |
| <b>I Introducción</b>  | 53 |
| <b>II Las políticas y los instrumentos de desarrollo regional hasta los años setenta</b>                               | 54 |
| 1 Los enfoques keynesianos   | 55 |
| 2 El enfoque neoclásico  | 59 |
| 3 Resultados de la primera generación de políticas   | 60 |
| <b>III Políticas e instrumentos de desarrollo regional aplicados desde el decenio de los ochenta hasta el presente</b> | 61 |
| 1 La caída de la productividad y los enfoques del crecimiento endógeno   | 63 |
| 2 La acumulación flexible y la nueva generación de políticas regionales  | 66 |
| <b>IV Las políticas regionales en América Latina</b>   | 75 |

### Capítulo tercero

*Un mundo de geometría variable: los territorios que ganan y los que pierden* 83

I Introducción 83

II Las regiones que *ganan* 84

III Los territorios que *pierden* 88

IV Territorios ganadores y perdedores en América Latina 90

Bibliografía 104

## SEGUNDA PARTE

El desarrollo regional en Colombia: tendencias históricas y escenarios para el futuro 121

### Capítulo cuarto

*Enfoques teóricos y evidencias empíricas sobre el desarrollo regional en Colombia* 123

I Introducción 123

II Los estudios sobre localización industrial 124

III Estudios históricos 128

IV Estudios sobre reestructuración productiva, cambio técnico y territorio 133

V Estudios sobre crecimiento y convergencia 137

VI Estudios de geografía económica 149

VII Estudios sobre geografía física y crecimiento 150

VIII Otros estudios 153

IX ¿Qué hemos aprendido y cuáles son las asignaturas pendientes? 156

### Capítulo quinto

*Las políticas regionales en Colombia* 159

I Introducción 159

II Período de la posguerra (1950-1970) 160

III El período 1970-1982 165

|   |     |
|---|-----|
| IV El período 1982-1990   | 173 |
| V El período que va desde 1990 hasta el presente                              | 177 |
| VI El activismo económico regional y local                                    | 185 |
| VII Un balance preliminar de las políticas de desarrollo regional en Colombia | 189 |

**Capítulo sexto**

*Tendencias históricas del desarrollo regional en Colombia*

*—Polarización, apertura y conflicto—*

|   |     |
|---|-----|
| I Introducción  | 193 |
| II Factores explicativos de la convergencia                                       | 195 |
| 1 El proceso de urbanización  | 196 |
| 2 Las migraciones internas  | 198 |
| 3 La expansión de la infraestructura de transporte                                | 199 |
| 4 El cultivo y las exportaciones de café  | 205 |
| 5 Otros factores  | 210 |
| 6 El proceso de industrialización   | 212 |
| III Factores explicativos de la polarización                                      | 216 |
| 1 Los departamentos que <i>ganan</i> y los que <i>pierden</i>                     | 217 |
| 2 Cambios en la participación demográfica   | 222 |
| 3 La relación entre el crecimiento del PIB total y el crecimiento de la población | 223 |
| 4 Asociación entre el ciclo de crecimiento regional y el nacional                 | 224 |
| IV Las causas del éxito y del rezago  | 226 |
| 1 Departamentos que <i>ganan</i>  | 228 |
| 2 Departamentos que <i>pierden</i>  | 234 |
| 3 Los determinantes del éxito departamental                                       | 240 |
| V Apertura y crecimiento regional   | 242 |
| 1 Conflicto armado y economía regional  | 245 |
| 2 La geografía del conflicto  | 249 |
| 3 La metástasis del conflicto armado  | 255 |
| VI Conclusiones y algunas reflexiones finales                                     | 256 |

## Capítulo séptimo

|   |     |
|---|-----|
| <i>Marco conceptual y metodológico para el diseño de una nueva generación de políticas de desarrollo regional en Colombia</i> | 259 |
| <b>I Introducción</b>   | 259 |
| <b>II Criterios derivados de la teoría, las políticas y las experiencias internacionales</b>                                  | 260 |
| <b>III El diálogo entre la teoría y los hechos en Colombia</b>  | 269 |
| <b>IV Lineamientos para una nueva política regional y unas nuevas políticas de desarrollo regional</b>                        | 271 |
| 1 Las políticas regionales  | 272 |
| 1.1 <i>La relación campo-ciudad</i>   | 272 |
| 1.2 <i>La política urbana</i>   | 275 |
| 1.3 <i>El eslabón del biorregionalismo</i>  | 278 |
| 1.4 <i>La descentralización</i>   | 281 |
| 1.5 <i>El ordenamiento territorial</i>  | 295 |
| 2 La recuperación de la convergencia interregional  | 307 |
| 2.1 <i>Infraestructura vial</i>   | 308 |
| 2.2 <i>El sector agropecuario y el café</i>   | 317 |
| 2.3 <i>El sector industrial</i>   | 328 |
| 3 Políticas de segunda (y tercera) generación   | 333 |
| 3.1 <i>Sistemas regionales de innovación tecnológica</i>  | 333 |
| 3.2 <i>La regionalización de las exportaciones y los clusters</i>   | 336 |
| 3.3 <i>Pequeña y mediana industria</i>  | 339 |
| 4 Programas regionales especiales   | 340 |
| 4.1 <i>Región Caribe</i>  | 341 |
| 4.2 <i>Litoral Pacífico</i>   | 343 |
| <b>V Un intento de síntesis global y de visión programática</b>   | 347 |
| 1 Los procesos y políticas que van en la dirección adecuada   | 349 |
| 2 El diseño de un marco sistémico   | 351 |
| <b>Bibliografía</b>   | 354 |

## Prólogo

La importancia otorgada a la perspectiva regional en las concepciones del desarrollo latinoamericano de los años sesenta y setenta del siglo pasado, sufrió posteriormente un notable deterioro, hasta alcanzar su mínima expresión en la década de los noventa, como consecuencia del predominio hegemónico de las corrientes del pensamiento neoliberal que propulsaban una globalización sin límites. La idea de desregular las fronteras políticas y minimizar las fronteras económicas y técnicas —rasgos centrales de los procesos globalizantes más recientes—, parece haber dado al traste con la necesidad del análisis regional subnacional y supranacional; lo cual, a su vez, ha conducido al abandono de la dimensión espacial como objeto vigente de estudio y de análisis, y como dimensión necesaria para comprender los problemas del desarrollo.

Por fortuna, en pleno auge globalizador, se produjo en el seno de no pocas comunidades académicas una insatisfacción con los logros alcanzados y, sobre todo, una alarma provocada por los síntomas desconcertantes de las tendencias más recientes en el comportamiento de los indicadores de desarrollo en muchos países del mundo. Así, desde distintas corrientes de las ciencias sociales —incluyendo por supuesto las económicas— se ha comenzado a redescubrir y a revalorizar la importancia de los factores geográficos en los procesos socio-económicos y políticos y, en particular, a poner de relieve la importancia de la cuestión territorial tanto en la organización y dirección del Estado, como en el diseño de estrategias para el desarrollo.

No obstante, por alguna razón —todavía sin esclarecer suficientemente—, en América Latina, y en especial en Colombia, ni el declive de la cuestión regional produjo una reacción crítica, ni la nueva geografía económica surgida en los países desarrollados han cambiado de manera significativa el estado de abandono de la perspectiva regional, que en nuestro medio dura ya varios decenios.

Este es el vacío que comienza a llenar la presente publicación del economista Edgard Moncayo, conocido estudioso e investigador de los problemas urbanos y regionales del desarrollo desde hace más de dos lustros. Este trabajo rompe con la relativa larga abstinencia del análisis sobre políticas regionales, que condujo a muchos estudiosos a considerar esta temática como un asunto del pasado y a hablar del “fin de la geografía”.

En contraste con tal pesimismo desestimulante, el autor de este libro aborda la cuestión regional con el entusiasmo que inspira la certeza de haber encon-

trado un filón rico en posibilidades. Y lo hace con la solvencia y el rigor derivados de una prolija y profunda revisión de las líneas de pensamiento tanto de los paradigmas ortodoxos como de los enfoques heterodoxos, y de una abundante y pertinente información que le da sustento a sus agudos análisis. Todo ello, animado por la idea de aportar luces refrescantes sobre los elementos que pueden servir de base para la construcción de nuevos enfoques de Política Regional para América Latina y, en especial, para Colombia.

En la perspectiva del autor, la cuestión va más allá del simple enfoque tradicional relativo a las decisiones de localización de las empresas y actividades económicas. Pone en evidencia la existencia de una relación estrecha y compleja entre los indicadores de desarrollo y los atributos típicamente territoriales de las economías nacionales.

El reconocimiento del territorio como un todo, y no apenas como la selección de unas cuantas variables tradicionales de localización, se convierte en el centro de atención de su reflexión orientada finalmente hacia la prospectiva del desarrollo. Las llamadas ventajas competitivas dejan de ser concebidas desde la mirada empresarial individualizada para abarcar una dimensión más amplia, basada en una visión del conjunto territorial.

Esta publicación no dejará de extrañar en estos tiempos, cuando el mercado se erige en la nueva presencia omnímoda, en el gran (des)regulador omnipotente que barre a su paso con todos los otros elementos centrales de la modernidad, apenas hasta ayer constituyentes de una especie de escudo protector, de tabla de salvación de las inmensas mayorías excluidas de los circuitos globalizados. Pero, el territorio, como elemento esencial del Estado-nación, no puede ser soslayado, ya que su dimensión tangible, cultural e imaginativa, tiende a permanecer siempre como una posibilidad para los más necesitados. Por ello, se espera que un nuevo abordaje y profundización del tema territorial contribuya a erigir nuevas esperanzas para los pueblos y regiones del país y del continente.

En buena hora, la Universidad Nacional de Colombia —a través de la Red de Estudios de Espacio y Territorio, RET— en asocio con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y de la Comisión Económica para América Latina, Cepal, han logrado unir esfuerzos para poner en manos del público esta obra que sin duda estimulará el análisis y la investigación sobre estos asuntos tan cruciales para el futuro de América Latina y en particular de Colombia.

*Gustavo Montañez Gómez*

Red de Estudios de Espacio y Territorio, RET  
Universidad Nacional de Colombia

# Presentación

Desde su creación, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) ha incorporado la relación sociedad-territorio en el análisis de los procesos de planificación y gestión del desarrollo.

En este contexto, y por requerimiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en 2001 se decidió realizar un estudio actualizado sobre políticas regionales en América Latina, con especial referencia al caso de Colombia, a través de un proyecto conjunto. Este trabajo, encomendado a Edgard Moncayo y realizado bajo la supervisión del ILPES, ha resultado de gran utilidad para ambos organismos. Debido a la importancia que creemos tiene este estudio no sólo para Colombia sino para toda la región, se decidió publicarlo y, acogiendo una feliz iniciativa de la Universidad Nacional de Colombia, hacerlo conjuntamente con dicha universidad.

En los tres primeros capítulos se presenta una síntesis del estado del arte en materia de desarrollo regional, una revisión y análisis de la evolución de las políticas regionales en América Latina y un sucinto análisis de la situación actual. Estos tres capítulos sirven de marco para el análisis detallado de la evolución de las políticas regionales en Colombia.

En el capítulo IV (Enfoques teóricos y evidencias empíricas sobre el desarrollo regional en Colombia) se hace un análisis de la evolución de la investigación regional en dicho país a partir de un esfuerzo de recopilación bibliográfica. En el capítulo V (Las políticas regionales en Colombia) se revisan las distintas políticas regionales, principalmente a partir de lo señalado en los sucesivos planes de desarrollo. El capítulo VI (Tendencias del desarrollo regional en Colombia: polarización, apertura y conflicto) resulta particularmente interesante, tanto por la información que brinda sobre análisis de convergencia y divergencia regional, como por la variedad de aspectos que integra para explicar la evolución de los indicadores respectivos. Finalmente, el capítulo VII (Marco conceptual y metodológico para el diseño de una nueva generación de políticas de desarrollo regional en Colombia) se fundamenta en la experiencia y memoria registradas en este trabajo.

Esperamos que este trabajo sea de utilidad no solamente para los gobiernos nacionales y subnacionales, y para las universidades que contemplan entre sus programas tópicos relacionados con el desarrollo regional, sino también para todos los actores que trabajan por el desarrollo territorial en distintos escenarios de América Latina y el Caribe.

*Dirección del ILPES*

PRIMERA PARTE

**Nuevos enfoques teóricos,  
evolución de las políticas  
regionales e impacto  
territorial de la  
globalización**



## CAPÍTULO PRIMERO

### Nuevas teorías y enfoques conceptuales sobre el desarrollo regional. ¿Hacia un nuevo paradigma?

#### I. Introducción

En el marco de un proceso de globalización de carácter incompleto y asimétrico que abre algunas opciones de desarrollo pero restringe y hasta anula otras, el desempeño de las economías latinoamericanas de la década de los noventa fue francamente decepcionante.

Por esta razón la sabiduría de las reformas estructurales inspiradas en el Consenso de Washington (liberalización, apertura, desregulación y privatización), ha comenzado a ser severamente cuestionada<sup>1</sup>. Si bien hubo ciertos avances en la reducción de la inflación y los desequilibrios fiscales y en el incremento de las exportaciones y la inversión extranjera directa, IED, el progreso ha sido frustrante en materia de crecimiento económico, productividad, sostenibilidad y vulnerabilidad externa. A pesar de la recuperación económica y del nivel de las tasas de inversión en relación con los ínfimos registros de la “década perdida”, los ritmos de expansión económica son apenas modestos cuando se los compara con los correspondientes a los tres decenios anteriores a la crisis de la deuda<sup>2</sup>.

En efecto, en los años noventa el crecimiento fue de 3.2% *vs.* un promedio de 5.5% por año entre 1950 y 1980; la productividad total de los factores antes que aumentar disminuyó en la mayoría de los países y en consecuencia la pobreza y las tensiones distributivas se agudizaron.

Para completar este panorama, ya de por sí desalentador, hay que anotar que América Latina ocupa, como región, uno de los últimos lugares en competitividad en el contexto mundial.

---

<sup>1</sup> Gore, Charles (2000), “The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm in Developing Countries”, en *World Development*, Vol. 28, No. 5.

<sup>2</sup> Cepal (2001), *Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa*, Bogotá: Alfaomega, p. XV.

La modificación de estas tendencias exige no más de lo mismo (profundización de las reformas y reformas de segunda y tercera generación) como pretenden algunos, sino unas nuevas visiones del desarrollo con renovados enfoques y distintos énfasis.

Uno de los elementos más característicos de la agenda emergente es el reconocimiento de que el desarrollo tiene objetivos más amplios que el mero crecimiento o la estabilidad macroeconómica.

Los enfoques del *desarrollo humano*, del *desarrollo sostenible*, de la *competitividad sistémica* y la *economía neoinstitucional* son valiosos aportes a una perspectiva del desarrollo que, en últimas –siguiendo a Heilbroner y Milberg– apunta a un pensamiento económico que explicita sus vínculos indisolubles con el orden social subyacente<sup>3</sup>. Además, en el ejercicio de una recién adquirida modestia y capacidad de autocrítica y de una relativización de la posición del sistema económico en el conjunto de la estructura social, los economistas están reconociendo que si bien el desarrollo es posible, está lejos de ser inevitable e incluso puede ser un proceso reversible<sup>4</sup>.

En el contexto de esta renovación del pensamiento económico, hay que situar por fuerza los aportes de la *Nueva Geografía Económica*<sup>5</sup>.

Así como elaboraron una teoría económica en la que no había mucho lugar para las instituciones y la política, los economistas neoclásicos no prestaron una atención directa a los factores relativos al espacio y la geografía. En la llanura homogénea, sin montañas, sin costas y sin ríos del marco neoclásico, los aspectos atinentes a la localización espacial de la actividad productiva no eran elementos centrales en el análisis del crecimiento y la acumulación del capital.

Este vacío está siendo llenado por las contribuciones de la Nueva Geografía Económica que en esencia se proponen contestar, con un instrumental analítico renovado, una vieja pregunta de la economía espacial: ¿por qué unas regiones atraen más actividad productiva y población que otras? Al efecto se hacen intervenir factores como la localización geográfica, la distancia a las vías

---

<sup>3</sup> Heilbroner, Robert y William Milberg (1998), *La crisis de visión en el pensamiento económico moderno*, Barcelona: Paidós, p. 164.

<sup>4</sup> Sen, Amartya (1994), “Economic Regress, Concepts and Features”, en *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, Washington, D.C.

<sup>5</sup> Para un completo *survey* sobre la Nueva Geografía Económica, véase: Schmutzler, Armin (1999), “The New Economic Geography”, en *Journal of Economic Surveys*, Vol. 13, No. 4.

de comunicación y los costos de transporte, durante largo tiempo ignorados por el *main stream* de la teoría económica neoclásica.

El reconocimiento de que la producción de un país tiende a concentrarse en unas determinadas localizaciones y que ello determina grandes disparidades en el desempeño económico de sus regiones, está conduciendo a una consideración más explícita de los factores endógenos o territoriales del desarrollo. Es decir, a una concepción en la que los procesos de acumulación, de innovación y de formación de capital social tienen un carácter *localizado*.

El geógrafo económico Michael Storper utiliza el término “territorialización” para describir el rango de las actividades económicas que dependen de recursos que son territorialmente específicos<sup>6</sup>.

De esta manera una nueva agenda del desarrollo debe incorporar una aproximación de *abajo-arriba*, basada en el potencial endógeno de los territorios, que substituya los enfoques tradicionales de *arriba-abajo*, presididos por una lógica funcional y sectorial del crecimiento y la acumulación<sup>7</sup>.

## II. La revalorización de la cuestión territorial en la organización del Estado y el desarrollo socioeconómico

Durante los dos últimos decenios, los aspectos territoriales y la geografía se han convertido en referentes fundamentales de los procesos socioeconómicos, tanto en el interior de los países como a escala global.

Es, aparentemente, una paradoja que justo cuando la globalización sugiere un mundo en el que las distancias se estarían banalizando (sería el “fin de la geografía”<sup>8</sup>), se esté produciendo, simultáneamente, una recuperación de la dimensión territorial, no sólo en el plano teórico sino en el de la realidad de las estrategias empresariales y las políticas públicas.

La verdad es que en la medida en que los profundos procesos de cambio en los planos tecnológico, económico, cultural y político a escala mundial impactan inevitablemente los territorios nacionales, las dos tendencias –globalización y

---

<sup>6</sup> Storper, Michael (1995), “The Resurgence of Regional Economies. Ten Years Later”, en *European Urban and Regional Studies*, 2(3).

<sup>7</sup> Vázquez, Barquero Antonio (1996), “Desarrollos recientes de la política regional, la experiencia europea”, en revista *Eure*, No. 65, p. 101.

<sup>8</sup> O'Brien, R. (1999), *Global Financial Integration: The End of Geography*, Londres: Pinter.

localización— se convierten en las dos caras de una misma moneda. Tanto es así, que la valorización de lo local en relación dialéctica con lo global, ha dado lugar a extraños neologismos como *glocal*<sup>9</sup> y *fragmeegración*<sup>10</sup>, para tratar de expresar la pertenencia de los dos ámbitos espaciales al mismo campo relacional. La globalización de lo local y la localización de lo global.

La *re-espacialización* del acontecer socioeconómico y político puede analizarse desde diversas perspectivas.

### 1. La perspectiva política

*Podemos decir que el mundo se organiza desintegrándose.*

EDGAR MORIN

La insurgencia de lo territorial se interpreta como una consecuencia de la *crisis* o *vaciamiento* del Estado-nación, piedra angular de la organización política del mundo desde la suscripción del Tratado de Westphalia en 1648.

Uno de los primeros en divulgar ampliamente esta visión fue el historiador Paul Kennedy, cuando afirmaba:

Estos cambios globales también ponen en cuestión la utilidad del propio Estado-nación. Al parecer, el actor autónomo clave... parece estar no sólo perdiendo control e integridad... en algunos problemas es demasiado grande para operar con eficacia; en otros es demasiado pequeño. Por consiguiente, *se producen presiones para una "redistribución de la autoridad" tanto hacia arriba como hacia abajo*, creando estructuras que podrían ser capaces de responder de modo más efectivo<sup>11</sup> ...

Las presiones (el desbordamiento) para una redistribución del poder hacia arriba (supranacionalización), obedecen a que el Estado está perdiendo soberanía para el manejo de problemas tales como la macroeconomía, los derechos

---

<sup>9</sup> La expresión se atribuye a Robertson, R. (1992), *Globalization: Social, Theory and Global Cultural*, Londres: Sage.

<sup>10</sup> La expresión es de James N. Rosenau. Véase: "Cambio y complejidad, desafíos para la comprensión en el campo de las relaciones internacionales", en *Análisis Político*, No. 32, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1997.

<sup>11</sup> Kennedy, Paul (1993), *Hacia el siglo XXI*, Barcelona: Plaza & Janés. El título del original en inglés es: *Preparing for the Twenty-first Century*, editado por Random House, Nueva York. El énfasis es nuestro.

humanos, el medio ambiente, el narcotráfico y el armamentismo, entre otros, los cuales se consideran cada vez más del resorte de la comunidad y los organismos internacionales. Como bien señala Giddens:

Globalización, debería subrayarse, no es igual a internacionalización. No significa sólo lazos más estrechos entre las naciones, sino procesos como la emergencia de la sociedad civil global, que trascienden las fronteras nacionales<sup>12</sup>.

El ejemplo más claro de supranacionalización es el de la Unión Europea, marco en el cual los países miembros ya transfirieron a los órganos comunitarios sus competencias en materia de políticas comercial y monetaria, y comienzan a hacerlo en las de política exterior y seguridad.

Aparte de que el Estado está siendo debilitado también horizontalmente—hacia el mercado, por el desmonte del *Estado de Bienestar*—, el vaciamiento hacia abajo se produce a través de los movimientos separatistas, de la descentralización y los diversos procesos de *devolución* de competencias políticas, administrativas y fiscales a las *polis* regionales y locales.

Una de las versiones más extremas de esta línea de interpretación avizora la substitución del Estado-nación por el *Estado-región*, que se vincularía directamente con los circuitos internacionales<sup>13</sup>.

En apoyo de estas tesis se podrían citar desde la implosión de la Unión Soviética, hasta el debilitamiento del federalismo norteamericano (Estados Unidos y Canadá) y la renuencia de las regiones ricas de Italia y España a transferir recursos hacia las más pobres, pasando por los movimientos separatistas en Canadá, el Reino Unido y Bélgica, *inter alia*.

En el marco de la Unión Europea, mientras Francia defiende una federación de Estados-nación, Alemania propugna una especie de Europa de las regiones, en donde estas entidades subnacionales se constituyan en el elemento básico de la Unión<sup>14</sup>.

Una de las manifestaciones concretas de estas tendencias es el paso de los regímenes políticos de orden nacional a la *governance* en distintas escalas territoriales y a través de diversos dominios funcionales.

---

<sup>12</sup> Giddens, Anthony (1999), *La tercera vía, la renovación de la social democracia*, Madrid: Taurus, p. 162.

<sup>13</sup> Ohmae, Kenichi (1997), *El fin del Estado-nación*, Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.

<sup>14</sup> Santamaría, Antonio R. (2001), *Los nacionalismos. De los orígenes a la globalización*, Barcelona: Ediciones Bellaterra, p. 175.

En el plano regional y local el gobierno tiende incluso a convertirse en socio, facilitador y árbitro de consorcios público-privados, alianzas para el desarrollo y múltiples agencias con propósitos especiales<sup>15</sup>. Las regiones más avanzadas están desarrollando, además, sus propias estrategias internacionales, una especie de *paradiplomacia o política interméstica (intermestics)* tendiente a asegurar recursos económicos y forjar alianzas con otras regiones<sup>16</sup>.

El eventual desmantelamiento del Estado-nación suscita en algunos observadores, la preocupación por la supervivencia de la democracia e incluso de la misma política.

En este sentido, Jean-Marie Guéhenno plantea:

Hay que preguntarse si puede existir una democracia sin nación. Si la solidaridad no se deja ya encerrar en la geografía, si ya no hay ciudad, si ya no hay nación ¿puede haber todavía política? El desaparecer de la nación lleva en sí la muerte de la política<sup>17</sup>.

No obstante, si bien es cierto que la fuerza de estas tendencias hacia lo que Susan Strange llama *the diffusion of the state power*<sup>18</sup> es innegable, no lo es menos que el Estado nacional, en la práctica, dista mucho de ser una entidad completamente anacrónica u obsoleta<sup>19</sup>. Él continúa cumpliendo una serie de

---

<sup>15</sup> Jessop, Bob (1999), *Crisis del Estado de bienestar, hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia/Siglo del Hombre Editores, p. 192 y ss.

<sup>16</sup> Keating, Michael (1999), "Governing Cities and Regions. Territorial Restructuring in a Global Age", ponencia presentada a: Global City-Regions Conference, Los Angeles, 21-23 de octubre, p. 12. Para una excelente disquisición sobre la aplicabilidad del concepto de "paradiplomacia" regional en nuestro medio, véase: Torrijos, Vicente (2000), "La diplomacia centrífuga. Preámbulo a una política exterior de las regiones", en revista *Desafíos*, No. 2, Bogotá: Cepi, Universidad del Rosario.

<sup>17</sup> Guéhenno, Jean-Marie (1995), *El fin de la democracia, la crisis política y las nuevas reglas del juego*, Barcelona: Paidós, cap. 1. En el ámbito europeo, Habermas explora, con cierto escepticismo, la posibilidad de una democracia y una política supranacionales y, por tanto, la construcción de un Estado también supranacional. Véase: Habermas, Jürgen (2000), *La constelación posnacional, ensayos políticos*, Barcelona: Paidós, capítulo II.

<sup>18</sup> Strange, Susan (1998), *The Retreat of the State*, Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>19</sup> Wolf, Martin (2001), "Will Nation-State Survive Globalization?", en *Foreign Affairs*, Vol. 80(1).

funciones vitales en seguridad, ciudadanía, bienestar, redistribución y macroeconomía y por lo tanto hay poderosas fuerzas políticas, militares, empresariales, burocráticas y civiles que tienen intereses en su conservación y continuidad.

Considérese si no, la capacidad de reacción de los Estados Unidos después de los infortunados acontecimientos del 11 de septiembre de 2001.

Lo que ocurre es que los estados poderosos no están en crisis y, antes bien, poseen la capacidad de impulsar una globalización portadora de valores políticos y económicos (democracia y capitalismo) en unas modalidades que muy frecuentemente entran en conflicto con los intereses de los estados débiles<sup>20</sup>.

De allí que en lo atinente al mundo en desarrollo, la globalización antes que suponer el desmonte del Estado, debería inducir su transformación en una entidad capaz de conducir una inserción más discriminada y selectiva en la comunidad internacional; atender y compensar los efectos negativos de la competencia externa en los grupos sociales y territorios más vulnerables; regular los servicios privatizados; y erigirse en una institución social con la aptitud de analizar y atender las demandas económicas y políticas de la población<sup>21</sup>.

Es más, la experiencia reciente de regiones *ganadoras*, como Cataluña, Baden-Württemberg (Alemania), Rhône-Alpes (Francia), indica que su éxito se explica en buena medida por la sinergia y complementariedad entre las políticas regionales y las de sus respectivos estados nacionales.

Chisholm sintetiza bien este debate:

Quizás los puntos más relevantes son los siguientes. Primero, en la medida en que las economías nacionales se tornan más abiertas, comienzan a dejar de ser fácilmente distinguibles de las economías regionales; regiones y naciones se van alineando a lo largo de un *continuum*, antes que ser discretamente distintas. Segundo, el éxito de una región depende en parte de circunstancias locales y en parte de condiciones que son externas. Los factores locales o

---

<sup>20</sup> Mason, Ann (2000), "Las implicaciones políticas de la globalización: la reconfiguración del Estado", en Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2000), *La globalización y las nuevas corrientes integracionistas* (Seminario Internacional, Cartagena de Indias, 13 y 14 de abril de 2001), Bogotá: Fondo Editorial Cancillería de San Carlos, CAF, p. 95.

<sup>21</sup> Moncayo Jiménez, Edgard (2000), "La Comunidad Andina frente a la globalización: elementos para una respuesta concertada", en Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2000), *op. cit.*, p. 138.

endógenos dependen cada vez más de la gente de la región, los empresarios, los trabajadores y las administraciones y menos de los recursos naturales o incluso de los costos diferenciales del transporte asociados con la localización.

En la medida en que las economías nacionales se internacionalizan, se tornan menos diferenciales; regiones y naciones comienzan a alinearse en un *continuum*, antes que ser entidades separadas<sup>22</sup>.

## 2. La perspectiva económica

En la concepción de que el desarrollo económico y la competitividad tienen cada vez más un carácter localizado confluyen distintos enfoques teóricos, a saber:

### 2.1 La nueva geografía económica (NGE)

Al suponer la existencia de *externalidades positivas* asociadas con la producción de conocimiento y tecnología, los modelos de crecimiento endógeno (MCE) –formulados a finales de los años ochenta–, substituyeron los supuestos neoclásicos ortodoxos sobre rendimientos decrecientes a escala y competencia perfecta, por los de rendimientos crecientes y competencia imperfecta. El concepto de crecimiento *endógeno* tiene que ver con el supuesto de que la acumulación de capital y el cambio tecnológico (innovación) son consecuencia de decisiones de inversión tomadas por agentes racionales maximizadores de ganancias en un determinado contexto histórico<sup>23</sup>.

En esta perspectiva, el renovado interés en la geografía constituye para Krugman la cuarta, y tal vez la última, ola de la revolución de los rendimientos crecientes–competencia imperfecta que, como se dijo, está en la base de los modelos de crecimiento endógeno<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Chisholm, Michael (1990), *Regions in Recession & Resurgence*, Londres: Cambridge University Press, p. 25.

<sup>23</sup> Los trabajos pioneros sobre los MCE fueron realizados por Paul Romer y Robert Lucas. Para una revisión analítica de la literatura sobre crecimiento endógeno, véase: Ruttan, Vernon W. (1998), “The New Growth Theory and Development Economics: A Survey”, en *The Journal of Development Studies*, Vol. 35, No. 2, diciembre. Un importante antecedente del concepto de rendimientos crecientes se encuentra en: Young, Allyn (1928), “Increasing Returns and Economic Progress”, en *Economic Journal*, 38(152).

<sup>24</sup> Los tres primeros momentos de esta revolución habrían sido: *la nueva organización industrial*, que creó un conjunto de modelos de competencia imperfecta; *la nueva teoría*

A partir de los MCE y utilizando un enfoque evolucionista, un grupo de economistas estadounidenses encabezados por Paul Krugman ha formalizado el marco teórico de la *Nueva Geografía Económica*. La NGE retomó elementos de los modelos de los pioneros alemanes (Von Thünen, Cristaller y Lôsh), como los aportes sobre el *lugar central* y la *organización jerárquica de los emplazamientos urbanos* y los enriqueció con las contribuciones de Marshall (*economías de aglomeración*), de Isard (*Ciencia regional*) y Myrdal y Kaldor (*causación circular acumulativa*), para pasar a postular lo que, según Krugman y sus colegas, es una verdadera *teoría general de la concentración espacial*, que subsume los modelos anteriores<sup>25</sup>.

La idea central de la NGE es que el crecimiento regional obedece a una lógica de causación circular, en la que los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante de las empresas conducen a una aglomeración de actividades que se autorrefuerzan progresivamente. Claro que este proceso tiene un límite, porque llega un punto en que las *fuerzas centrípetas* que conducen a la aglomeración comienzan a ser compensadas por *fuerzas centrífugas*, como los costos de la tierra, los del transporte y las deseconomías externas (congestión y polución).

La interacción de estos dos tipos de fuerzas va moldeando la estructura espacial de una economía. Varios trabajos empíricos realizados con el instrumental analítico de la NGE han permitido corroborar la existencia de la causación circular de acumulación en: la concentración geográfica del capital humano<sup>26</sup>, el crecimiento urbano<sup>27</sup>, la concentración urbana<sup>28</sup>, la estructura regional de la

---

comercial, que utilizó estos modelos para construir una teoría del comercio internacional en presencia de rendimientos crecientes; y *la teoría del crecimiento endógeno*, que aplicó todo este instrumental al cambio tecnológico y a la acumulación de capital (incluyendo el humano). Krugman, Paul (1999), "The Role of Geography in Development", *Annual Bank Conference on Development Economics 1998*. Washington, D. C.: The World Bank, p. 93.

<sup>25</sup> Fujita, Masahisa, Paul Krugman y Anthony Venables (1999), *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*, Cambridge: The MIT Press.

<sup>26</sup> Rauch, James E. (1991), "Productivity Gains From Geographic Concentration of Human Capital: Evidence from the Cities", *NBER Working Papers*, No. 3905, Cambridge.

<sup>27</sup> Eaton B. y Z. Eckstein (1994), "Cities and Growth: Theory and Evidence from France and Japan", *NBER Working Papers*, No. 4612, Cambridge.

<sup>28</sup> Krugman, Paul (1995), "Urban Concentration: The Role of Increasing Returns and Transport Costs", en *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994*, Washington, D.C.

producción<sup>29</sup>, externalidades del sector industrial<sup>30</sup>, y la evolución de la jerarquía de los sistemas urbanos<sup>31</sup>.

En cuanto a los países en desarrollo, en México se ha encontrado evidencia de rendimientos crecientes a escala en la industria manufacturera<sup>32</sup>, y en Colombia, de externalidades agregadas, también en el sector industrial<sup>33</sup>. (Esta relación no es exhaustiva.)

No obstante, la importancia de los procesos espaciales autorganizados con base en los efectos de aglomeración y las externalidades, ha sido relativizada por otro enfoque –surgido también en el seno de la academia estadounidense– que destaca la relevancia de la geografía física y el entorno natural en el crecimiento económico de los territorios<sup>34</sup>.

En este contexto, factores como la distancia de las regiones a las costas<sup>35</sup>, la latitud (distancia a la línea ecuatorial)<sup>36</sup>, la calidad de los suelos<sup>37</sup>, la proximidad a los centros dominantes<sup>38</sup>, el clima y los recursos naturales, entre otros, adquieren importancia.

---

<sup>29</sup> Davies, D. R. y D. E. Weinstein (1997), “Economic Geography and Regional Production Structure: An Empirical Investigation”, *NBER Working Papers*, No. 6093, Cambridge.

<sup>30</sup> Henderson, Vernon (1999), “Marshall’s Scale Economies”, *NBER Working Papers*, No. 7358.

<sup>31</sup> Fujita, M., Paul Krugman y T. Mori (1999), “On the Evolution of Hierarchical Urban Systems”, en *European Economic Review*, Vol. 43(2).

<sup>32</sup> Castañeda S., A. y G. Garduño A. (2000), “Rendimientos crecientes a escala en la manufacturera mexicana”, en *El Trimestre Económico*, Vol. LXVII (2), No. 266, Ciudad de México.

<sup>33</sup> Restrepo, Jorge Alberto (2000), “Externalidades en la industria colombiana”, en *Cuadernos de Economía*, No. 33, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

<sup>34</sup> Uno de los trabajos más representativos de esta vertiente es: Gallup, John Luke *et al.* (1999), “Geography and Economic Development”, en *World Bank Annual Development Conference 1998*, Washington, D.C.

<sup>35</sup> Gallup, J. L. *et al.*, *op. cit.*

<sup>36</sup> BID (2000), *Geografía y desarrollo en América Latina. Informe económico y social 2000*, Washington, D. C.: capítulo 3.

<sup>37</sup> Núñez, Jairo y Fabio Sánchez (2000), “La geografía y el desarrollo económico en Colombia: una aproximación municipal”, en *Desarrollo y Sociedad*, No. 46, Bogotá: Cede, Uniandes.

<sup>38</sup> Henderson, Vernon J., Zmarak Jhalizi y Anthony Venables (2000), *Geography and Development*, Washington, D.C.: World Bank, y Venables, Anthony y Nuno Simao (1999), *Geographical Disadvantage: A Herksher-Ohlin-Von Thünen Model of International Specialization* (internet), World Bank.

Ahora bien, la NGE (dado el supuesto de los rendimientos crecientes inherente a los MCE), antes que validar la hipótesis de la convergencia interterritorial —por la vía de la movilidad automática de los factores postulada por la ortodoxia neoclásica—, sostiene que el libre juego de las fuerzas del mercado conduce inexorablemente a una intensificación de las desigualdades regionales, tal como ya lo habían planteado Myrdal y Kaldor.

La economía en la que vivimos está más próxima a la visión de Kaldor, la de un mundo dinámico guiado por procesos acumulativos, que la del modelo típico de rendimientos constantes a escala<sup>39</sup>.

Esto es así, porque en virtud de las economías de aglomeración, el crecimiento tiende a beneficiar acumulativamente a las economías de mayor desarrollo, en detrimento de las más atrasadas.

La evidencia empírica revela que si bien hasta los años ochenta se produjo un largo ciclo de convergencia en el interior de un grupo numeroso de países (Estados Unidos, Japón, los de la Unión Europea, Canadá y varios de América Latina)<sup>40</sup>, más recientemente se observa en casi todas las latitudes un proceso de polarización. Las disparidades están aumentando tanto entre países<sup>41</sup>, como en el interior de los mismos.

En algunos casos el movimiento hacia la convergencia regional se ha estancado, como en la Unión Europea, y en otros presenta incluso signos de reversión, como en España y Francia<sup>42</sup>. Esto último ocurre también en Colombia, Perú, Brasil y Chile en América Latina<sup>43</sup>.

---

<sup>39</sup> Krugman, Paul (1992), *Geografía y comercio*, Barcelona: Antoni Bosh Editor, p. 15.

<sup>40</sup> Una buena síntesis de la literatura empírica sobre convergencia *inter e intra* en los países desarrollados y sus bases conceptuales y metodológicas se encuentra en: Sala-i-Martin, Xavier (2000), *Apuntes de crecimiento económico*, segunda edición, Barcelona: Antoni Bosh Editor, p. 194 y ss.

<sup>41</sup> Gallup, J. L. *et al.* (1999), *op. cit.*; y Hall, Robert E. y Charles I. Jones (1998), “Why Do Some Countries Produce more Output per Worker than Others?”, Cambridge, *NBER Working Papers*, 6564.

<sup>42</sup> Cuadrado Roura, Juan R. (1998), “Disparidades regionales en el crecimiento. Convergencia, divergencia y factores de competitividad territorial”, ponencia presentada al IV Seminario Internacional: Red Iberoamericana sobre Globalización y Territorio, Bogotá, Cider, Uniandes, p. 9.

<sup>43</sup> Cepal (2001), *Una década de luces y de sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa*, Bogotá: Alfa Omega, p. 303.

Parecería entonces que la globalización está actuando como una fuerza centrífuga que acentúa el problema de las disparidades interterritoriales en los niveles de ingreso.

Algunos analistas son todavía más radicales:

Al lado de la “globalización” y la “competitividad” el tema de la “convergencia” ha permeado las discusiones públicas sobre políticas y perspectivas para los países en desarrollo.

Bien, olviden la convergencia —la abrumadora característica de la historia económica moderna es una divergencia masiva en ingresos per cápita entre países ricos y pobres, una brecha que sigue creciendo en la actualidad.

Más aún, a menos que el futuro sea diferente al presente en muchos aspectos importantes, lo que se puede esperar es que esta brecha se amplíe todavía más<sup>44</sup>.

En todo caso, aplicados a escala regional, los análisis de convergencia elaborados con las teorías de crecimiento endógeno y la NGE encuentran que el *capital humano, el conocimiento y la infraestructura* son los factores más determinantes del crecimiento territorial.

## 2.2 La acumulación flexible (AF)

Una segunda aproximación que conduce al concepto de desarrollo localizado es la *acumulación flexible* o *posfordismo*.

Apelando a conceptos de la escuela de la regulación francesa<sup>45</sup>, pero sobre todo, a los trabajos pioneros de varios sociólogos italianos sobre la importancia de la pequeña y mediana empresa en la industria del norte de Italia<sup>46</sup>, los investigadores estadounidenses Michael Piore y Charles F. Sabel desarrollaron el concepto de *acumulación o especialización flexible*. En su famoso libro *The Second*

---

<sup>44</sup> Pritchett, Lant (1996), “Forget Convergence: Divergence Past, Present and Future” en *Finance and Development*, Washington, D.C.: IMF, junio.

<sup>45</sup> Para una explicación sintética de los principales enfoques de esta escuela, véase: Boyer, Robert (1992), *La teoría de la regulación*, Valencia: Edicions Alfons El Magnanim.

<sup>46</sup> Becattini, Garofoli, Trigilia y Bagnasco. Para una completa revisión de la experiencia italiana, véase: Bagnasco, Arnaldo (2000), “Nacimiento y transformación de los distritos industriales, un examen de la investigación en Italia con observaciones de método para la teoría del desarrollo”, en Carmagnani, Marcello y Gustavo Gordillo de Anda, coords., (2000), *Desarrollo social y cambios productivos en el mundo rural europeo contemporáneo*, México, D. F.: El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica.

*Industrial Divide*<sup>47</sup>, estos autores dicen, en esencia, que a la producción en masa rígidamente estructurada, característica del sistema fordista, iba a seguir un régimen basado en la especialización flexible, cuya forma espacial sería el *distrito* o sistema local de pequeñas empresas. Así como la cadena sectorial era la modalidad espacial de despliegue del fordismo, el *distrito* sería la del posfordismo.

Los rasgos más definitorios de esta forma de organización industrial serían: la concentración de pequeñas y medianas empresas (*pymes*), fuertes redes de cooperación (competencia cooperativa) entre ellas, interrelación estrecha con la comunidad local, y economías de aglomeración (*a la Marshall*). El concepto de *distrito industrial*, originalmente italiano<sup>48</sup>, se aplicó después en los E.E.U.U. y más tarde se trasladó a muchas otras latitudes, incluyendo América Latina.

La posibilidad de unos procesos productivos autocentrados, basados en los recursos productivos y sociales locales, despertó un gran interés y abrió nuevas perspectivas sobre la manera de impulsar el desarrollo regional.

En efecto, la acumulación flexible anunciaba un amplio abanico de oportunidades para el desarrollo productivo: desde las producciones masivas de bienes estandarizados dirigidos a mercados homogéneos, hasta la manufactura con tirajes pequeños de productos hechos a la medida del cliente. De tecnologías basadas en maquinarias de propósito único, operadas por trabajadores semicalificados, a las tecnologías y máquinas de propósito múltiple, que exigen operarios calificados. Las grandes firmas monopolistas, integradas verticalmente, cedían el paso a las *pymes*, vinculadas entre sí por relaciones de cooperación.

En fin, era una especie de retorno a lo pequeño artesanal, pero con altos niveles de productividad e innovación.

Sin embargo, y a pesar de la innegable evidencia de sectores y regiones en donde se presenta el fenómeno de la acumulación flexible, no es todavía

---

<sup>47</sup> Piore, Michael J. y Charles F. Sabel (1984), *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, Nueva York: Basic Books. Existe traducción al español: Piore, Michael J. y Charles Sabel (1993), *La segunda ruptura industrial*, Buenos Aires: Alianza Editorial.

<sup>48</sup> En realidad, el término *distrito industrial* fue utilizado por primera vez por Alfred Marshall en sus estudios sobre Lancashire y Sheffield (1909) y reintroducido por Becattini, cuya definición de distrito industrial es la de ser una entidad socioterritorial caracterizada por la presencia activa en un área territorial circunscrita, social e históricamente determinada, de una comunidad de personas y de un acoplamiento de empresas industriales, véase: Becattini, G. (1990), "The Marshallian Industrial District as a Socioeconomic Notion", en Pyke, F., G. Becattini y W. Sengenberger (1990), *Industrial Districts and Interfirm Cooperation in Italy*, Génova: International Institute for Labor Studies.

claro que el sistema fordista haya sido reemplazado del todo por el nuevo paradigma<sup>49</sup>.

A este respecto, aunque se reconoce que Silicom Valley, por ejemplo, es un verdadero distrito industrial, varias investigaciones realizadas en los Estados Unidos han encontrado que: la aglomeración de empresas en la industria manufacturera, antes que haber aumentado, ha disminuido; los sectores industriales no muestran las tendencias definidas hacia la desintegración vertical; la diferenciación de productos no es un fenómeno generalizado en todas las ramas industriales; y los monopolios tienen todavía una larga vida por delante.

Por su parte, el concepto de distrito industrial tampoco ha escapado a las críticas, especialmente en cuanto a la falta de precisión respecto a elementos como las redes de empresas, la noción de competencia cooperativa, la relevancia de las instituciones y el capital social, y el carácter puramente local de la dinámica del distrito.

En todo caso, lo que las investigaciones empíricas han demostrado es que no existe un modelo único de distrito industrial, ni siquiera en Italia, país en donde se originó el concepto<sup>50</sup>. No hay, pues, unos componentes definidos y característicos, que hagan de estos sistemas una forma de organización industrial que pueda reproducirse a voluntad en cualquier lugar. Esto debido, entre otros factores, a que en los distritos se da un proceso evolutivo de adaptación permanente a las demandas del entorno.

Trabajos realizados en Francia, Estados Unidos, Portugal y Canadá (Quebec) no han confirmado la difusión generalizada del distrito industrial, como nueva forma de organización espacial de la producción. En América Latina se han documentado algunos casos como el de Blumenau, en Brasil; Gamarra (confecciones), en Perú; y Guadalajara y León (calzado), en México<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Un buen análisis crítico de la literatura sobre acumulación flexible se encuentra en: Markussen, Ann (1999), "Fuzzy Concepts, Scanty Evidence Policy Distance: the Case for Rigour and Policy Relevance in Critical Regional Studies", en *Regional Studies*, Vol. 33(9).

<sup>50</sup> Una tipología de los distritos se encuentra en: Markussen, Ann (1996), "Sticky Places in Slippery Space: a Typology of Industrial Districts", en *Economic Geography*, 72. Véase también: Rabellotti, Roberta (1995), "Is there an Industrial District Model? Footwear Districts in Italy and Mexico Compared", en *World Development*, Vol. 23, No. 1.

<sup>51</sup> Benko, George y Alain Lipietz (2000), "Géographie Socio-économique ou Economie Géographique?", en Benko, George y Alain Lipietz (2000), *La Nouvelle Géographie Socio-économique*, Paris: Presse Universitaires de France.

El relativo agotamiento del concepto de distrito industrial condujo a una visión más dinámica de los factores que explican el desarrollo regional, basada en el papel de la *innovación tecnológica*. En este nuevo enfoque el énfasis se desplaza desde la localización de las actividades industriales propio de las primeras teorías de la acumulación flexible, hacia los sectores terciarios avanzados y sus lógicas empresariales y espaciales.

En la medida en que los procesos de innovación tienden de manera natural a la concentración espacial, y por tanto tienen un carácter acumulativo (*a la Myrdal y Kaldor*), ellos se localizan en unos determinados espacios que se convierten en el *locus* de una serie de sinergias e interrelaciones entre las empresas y las unidades de investigación, con efectos expansivos en la producción de bienes y servicios avanzados.

Estas localizaciones son las *regiones innovadoras* que con su dinámica acumulativa tienden a alejarse en forma creciente —a pesar de ciertos procesos de difusión espacial de la innovación— de las regiones meramente *adaptativas* y, más aún, de las *dependientes*.

Desarrollos más recientes de estos enfoques, plantean que la innovación no es el resultado de la actuación aislada del empresario shumpeteriano, sino un fenómeno colectivo en el que las economías externas de aglomeración y de proximidad son los elementos definitorios. Surge aquí la noción de *medio* o *entorno innovador* (*milieu innovateur*).

Para Aydalot, uno de los primeros teorizadores de esta concepción, “son los medios quienes emprenden e innovan”<sup>52</sup>. A su turno, según Maillat, “el territorio es el resultado de un proceso (se habla de territorio construido) surgido de las estrategias de los actores y de fenómenos de aprendizaje colectivo”<sup>53</sup>.

Por esta razón, en el aprendizaje colectivo la proximidad espacial cumple un papel determinante, puesto que se da a través de cooperación entre firmas, externalidades, efectos de diseminación, aprovechamiento del *conocimiento implícito* y de intercambios no-comerciales de información y movilidad de los trabajadores.

---

<sup>52</sup> Aydalot, Ph. (1986), *Milieux innovateurs en Europe*, París: Gremi, p.10. Para una completa exposición sobre el concepto del medio innovador, véase: Méndez, Ricardo (1998), “Innovación tecnológica y reorganización del espacio industrial: una propuesta metodológica”, revista *Eure*, No. 73, Santiago de Chile.

<sup>53</sup> Maillat, D. (1995), “Les milieux innovateurs”, en *Sciences Humanes*, No. 8, pp. 41-42, citado por: Méndez, Ricardo (1998), *op. cit.*, p. 36.

En esta misma tesitura, otra vía para la adquisición de ventajas locales es la formación de *redes*, a través de las cuales las empresas se involucran en *joint ventures* o asociaciones, alianzas estratégicas, consorcios, etc., con el fin de compartir riesgos y explotar oportunidades<sup>54</sup>.

Nótese que entre los enfoques de la NGE y los de la acumulación flexible (AF) hay varias diferencias pero también similitudes. Estas últimas tienen que ver con la importancia que ambas conceden a los efectos de aglomeración y a las externalidades. Las primeras radican en que la AF pone el énfasis en las externalidades no-comerciales (untraded externalities), en tanto que la NGE las ignora por razones metodológicas<sup>55</sup>.

### 2.3 La competitividad

Un tercer enfoque que se está aplicando a la conceptualización y medición comparativa del desarrollo regional es el de la *competitividad*.

Surgido en la segunda mitad de la década de los ochenta, como una cuestión centrada en el vínculo entre el avance económico de los países y su participación en los mercados internacionales, el concepto de competitividad se ha convertido en una suerte de *mantra* que se invoca para múltiples efectos en la teoría y la práctica del desarrollo económico contemporáneo.

La Comisión Presidencial sobre Competitividad Industrial, creada para analizar el llamado “productivity slowdown” de la economía de los Estados Unidos en 1985, acuñó la definición más conocida y aceptada de competitividad:

la capacidad de un país para sostener y expandir su participación en los mercados internacionales y elevar simultáneamente el nivel de vida de su población<sup>56</sup>.

Hacia finales de los años ochenta y principios de los noventa, la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, OECD, y la Unión Eu-

---

<sup>54</sup> Wolfe, David A. (1997), “The Emergence of the Region’s State”, en Paper Prepared for the Bell Company. Paper 5, *The Nation State in a Global Information Era: Policy Challenges*, John Deutsche Institute for the Study of Economy Policy, Kingston, Ontario: Queen’s University, p. 16 y ss.

<sup>55</sup> Helmsing, A. H. J. (2000), “Hacia una reapreciación de la territorialidad del desarrollo económico”, *Territorios*, No. 5, Bogotá: Cider, Uniandes, p. 56.

<sup>56</sup> President’s Commission on Industrial Competitiveness (1985), *Commission on Industrial Competitiveness Report*, Washington, D. C.

ropea también comenzaron a incorporar el concepto en sus propuestas de política industrial y tecnológica<sup>57</sup>.

A pesar de las muy variadas definiciones y metodologías de medición de la competitividad, hay un aspecto en el que este enfoque se encuentra con las teorías más convencionales del crecimiento, cual es *la importancia determinante de la productividad y el progreso técnico*. Es decir, el incremento de estos últimos es la única manera de ganar competitividad *auténtica*, tal como lo advirtió muy tempranamente F. Fajnzylber, de la Cepal, en sus trabajos pioneros sobre estas materias<sup>58</sup>. Por cierto, las conceptualizaciones de este autor, que llegaron hasta la formulación de un marco general que integraba competitividad, progreso técnico, sostenibilidad ambiental e innovación institucional<sup>59</sup>, fueron incorporadas a las propuestas sobre *transformación productiva con equidad*, que marcaron el pensamiento de la Cepal durante los años noventa.

#### A) El Diamante de Porter

Procedente de la vertiente microeconómica de la organización industrial y de la estrategia empresarial, Porter publicó en 1990 *La ventaja competitiva de las naciones*<sup>60</sup>, un libro que habría de ser muy influyente en los estudios aplicados de competitividad y, sobre todo, en el diseño de estrategias a escala nacional.

A partir de una exhaustiva investigación empírica en diez países de alto dinamismo en el comercio internacional<sup>61</sup> y con un marco ampliamente interdisciplinario, Porter formuló el célebre modelo del *diamante* en el que interactúan cuatro grandes determinantes:

a) Condiciones de los factores de producción. Factores básicos: recursos naturales, clima, localización, fuerza laboral y capital. Factores avanzados: comunicaciones, personal con educación superior, institutos de investigación, etc.

---

<sup>57</sup> Martínez M., Carlos (1996), “La competitividad de la Unión Europea en la tríada. Reflexiones metodológicas y análisis de indicadores”, en: Dane (1996), *Productividad, competitividad e internacionalización de la economía*, Bogotá: Imprenta Dane.

<sup>58</sup> Fajnzylber, Fernando (1988), “Competitividad internacional: evolución y lecciones”, en *Revista de la Cepal*, No. 36, Santiago de Chile.

<sup>59</sup> Fajnzylber, Fernando (1991), “Inserción internacional e innovación institucional”, en *Revista de la Cepal*, No. 44, Santiago de Chile.

<sup>60</sup> Porter, Michael E. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, Nueva York: Free Press.

<sup>61</sup> Dinamarca, Alemania, Italia, Japón, Corea del Sur, Singapur, Suecia, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos.

- b) Condiciones de demanda: tamaño del mercado interno.
- c) Industrias relacionadas o de apoyo: empresas proveedoras y usuarias, internacionalmente competitivas.
- d) Estrategias de las empresas y marco regulatorio de la competencia interna.

De la interacción dinámica de los elementos del *diamante*, Porter deriva el concepto de *ventajas competitivas* que, a diferencia de las ventajas comparativas clásicas del modelo Heckscher-Ohlin, son la resultante del esfuerzo deliberado (*man made*) en el nivel de las firmas para innovar en el sentido más amplio.

Porter puso de relieve, además, dos aspectos que si bien no eran nuevos, se convirtieron desde entonces en moneda corriente: *los clusters y las ventajas competitivas de regiones y ciudades*.

Lo primero tiene que ver con el hecho de que las industrias competitivas de un país están usualmente vinculadas a través de relaciones horizontales (clientes comunes, tecnología, servicios de apoyo, etc.). Además, en muchas ocasiones los *clusters* están localizados en una sola ciudad o región, como es el caso de los textiles en Italia o los químicos en Alemania, lo cual remite al concepto de ventajas competitivas locales. En otros casos una localidad es exitosa en una amplia gama de actividades<sup>62</sup>.

Las dos situaciones anteriores plantean la importancia de los factores que determinan la concentración geográfica de las actividades económicas, que es, como se vio más arriba, el objeto de estudio de los enfoques de la geografía económica y de la *acumulación flexible o postfordista*, en los cuales Porter se basa ampliamente.

---

<sup>62</sup> Elaboraciones posteriores de estos temas se encuentran en:

Porter, Michael E. (1998), "Clusters and the New Economics of Competition", en *Harvard Business Review*, nov.-dic.

\_\_\_\_\_ (1998), *On Competition*, Cambridge: Harvard Business School Press.

\_\_\_\_\_ (2000), "Location, Competition and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy", en *Economic Development Quarterly*, Thousand Oak, feb.

### B) La competitividad sistémica

Otro enfoque que se vale de un polígono de interacciones a la Porter es el de la *Competitividad sistémica* presentado por el Instituto Alemán de Desarrollo<sup>63</sup>, con base en los trabajos de la OECD<sup>64</sup>. Los vértices del rombo son esta vez:

- El nivel *meta*: estructuras básicas de organización jurídica, política y económica; capacidad social de organización e integración; y capacidad de los actores para la interacción estratégica.
- El nivel *macro*: mercados eficientes de factores, bienes y capitales.
- El nivel *meso*: políticas de apoyo específico, formación de estructuras y articulación de procesos de aprendizaje al nivel de la sociedad; y
- El nivel *micro*: las empresas que buscan simultáneamente la eficiencia, calidad, flexibilidad y rapidez de reacción, en redes de colaboración mutua.

Especial atención se concede en este enfoque al nivel *meso*, que se concibe, ante todo, como un problema de organización y de gestión<sup>65</sup> y de complementariedad de las acciones del Estado y el sector privado. También se alude a la dimensión regional y local, especialmente en el nivel *meso*. En este sentido se recomienda explícitamente la *descentralización* del sector público con miras a una mayor autonomía de las regiones.

La Cepal adoptó el enfoque de la competitividad sistémica y ha continuado enriqueciéndolo, explorando, entre otros, los vínculos de la competitividad con el sector industrial<sup>66</sup>, la calidad<sup>67</sup>, las regulaciones laborales<sup>68</sup>, las institucio-

---

<sup>63</sup> Esser, Klaus; Wolfgang Hillebrand; Dirk Messner y Jörg Meyer-Stamer (1996), "Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política", en *Revista de la Cepal*, No. 59, Santiago de Chile.

<sup>64</sup> OECD (1992), *Technology and the Economy, the Key Relationships*, París. Esta referencia se encuentra en: Esser, Klaus et al. (1996), *op. cit.*, p. 40.

<sup>65</sup> Para un tratamiento amplio del nivel *meso* véase: Cepal (1996), *Fortalecer el desarrollo, interacciones entre macro y microeconomía*, Santiago de Chile.

<sup>66</sup> Pérez, Wilson, coord. (1997), *Políticas de competitividad industrial. América Latina y el Caribe en los años noventa*, México, D.F: Siglo Veintiuno Editores.

<sup>67</sup> Shurman, Hessel (1998), "Promoción de la calidad para mejorar la competitividad", en *Revista de la Cepal*, No. 65, Santiago de Chile.

<sup>68</sup> Beccaria, Luis y Pedro Galin (1998), "Competitividad y regulaciones laborales", en *Revista de la Cepal*, No. 65, Santiago de Chile.

nes, la equidad y la inversión extranjera<sup>69</sup>, y las dimensiones empresarial y sectorial<sup>70</sup>.

### C) *La crítica de Krugman*

La competitividad como condición para que un país tenga éxito en el comercio internacional, aumentando simultáneamente su nivel de vida, ha sido objeto de severas críticas, la más conocida de las cuales es la de Krugman<sup>71</sup>. Para este autor, la obsesión con la competitividad no sólo es equivocada sino peligrosa, porque el crecimiento de un país depende exclusivamente de su productividad interna y ésta nada tiene que ver con la competitividad o la productividad relativas a otros países. Además, si se trata de aumentar la productividad, ello es tan importante en los sectores expuestos a la competencia internacional como en los sectores domésticos productores de servicios.

Para Krugman no tiene sentido hablar de competencia entre países, porque estos no compiten entre sí en la forma en que lo hacen las empresas, toda vez que el comercio internacional no es un juego de suma cero, en donde la ganancia de un actor es la pérdida de otro; sino un intercambio que produce beneficios para las dos partes.

En consecuencia, el diseño de políticas con base en la competitividad puede conducir a una asignación equivocada de recursos y eventualmente a una guerra comercial.

No obstante, en algunos trabajos más recientes se sostiene, al contrario de lo que piensa Krugman, que el concepto de competitividad es útil y es aplicable, entre otras, a las economías de Estados Unidos y del Reino Unido<sup>72</sup>.

---

<sup>69</sup> Figueroa, Adolfo (1998), "Equidad, inversión extranjera y competitividad internacional", en *Revista de la Cepal*, No. 65, Santiago de Chile.

<sup>70</sup> Mortimore, Michael y Wilson Pérez (2001), "La competitividad internacional de América Latina y el Caribe: las dimensiones empresarial y sectorial", seminario sobre "Camino a la competitividad: el nivel meso y microeconómico", Santiago de Chile, 15 de marzo de 2001, Cepal, BID.

<sup>71</sup> Krugman, Paul (1994), "Competitiveness: A Dangerous Obsession", en *Foreign Affairs*, marzo/abril. Una presentación cuantitativa y más detallada de los argumentos planteados en este artículo se encuentra en: Krugman, Paul (1994), *Vendiendo prosperidad*, Barcelona: Editorial Ariel, cap. 10, apéndice.

<sup>72</sup> Howes, Candace y Ajit Singh (1999), "National Competitiveness, Dynamics of Adjustment and Long-term Economic Growth", University of Cambridge, *Discussion Papers in Accounting and Finance*, No. 43, agosto.

En particular, cuando se reconoce la presencia de fallas del mercado que impiden una asignación óptima de recursos y el cambio estructural espontáneo hacia los sectores de más alta productividad, algunos autores piensan que hay lugar para una política de competitividad encaminada a corregir deliberadamente dichas deficiencias.

#### **D) Los índices y mediciones de competitividad**

En la práctica los análisis de competitividad están a la orden del día en los más diversos ámbitos y para los niveles de agregación económica más variados. Por una parte, en cuanto a la escala geográfica, se hace este tipo de ejercicios no sólo aplicados a países y grupos de países (Unión Europea, por ejemplo), sino también a regiones y ciudades. Por otra, en lo relativo a los agentes económicos, se examina tanto la competitividad de firmas individuales, como de conjuntos de firmas (sectores industriales y *clusters* localizados).

Desde otra perspectiva, las mediciones de competitividad pueden ser aplicadas a flujos comerciales y a estructuras de precios y costos, y tener carácter estático o dinámico<sup>73</sup>.

Entre las metodologías más conocidas se pueden mencionar las que aparecen relacionadas en la tabla I.1.

En la medida en que el informe del WEF es asesorado por Jeffrey Sachs y Michael Porter, la conceptualización económica en la que se basa está muy influenciada de los enfoques ortodoxos que propugnan por *políticas amigables con el mercado* (*market friendly policies*), como mayor apertura comercial, desregulación y flexibilización del mercado laboral. Estos factores de competitividad pueden ser válidos en los mercados eficientes de los países avanzados, pero no necesariamente en el contexto de los menos desarrollados, en donde las fallas del mercado ameritan intervenciones más estratégicas y selectivas<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> Una explicación técnica de estas mediciones se encuentra en: Chica, Ricardo (1992), "Nota metodológica sobre conceptos y medidas de competitividad", en revista *Universitas Económica*, Vol. VII, No. 4, Bogotá: Universidad Javeriana.

<sup>74</sup> Una evaluación crítica de los índices del IMD y del WEF que cuestiona tanto el modelo económico implícito como las relaciones de causalidad, la relevancia de las variables explicativas y hasta la calidad y pertinencia de la información estadística, se encuentra en: Lall, Sanjaya (2001), "Comparing National Competitive Performance: An Economic Analysis of World Economic Forum's Competitiveness Index", en *QEH Working Paper SGI*.

Tabla I. 1  
Mediciones de competitividad a escala nacional

| Autor   | Medición                               | Metodología  |
|---|--|--|
| The Economist   | Competitividad de las exportaciones    | Índice ponderado de los tipos de cambio bilaterales                |
| Cepal<br>(CAN Análisis)*                                  | Competitividad de las exportaciones    | Penetración del país en el comercio internacional                  |
| IMD (World Competitive Yearbook)                          | Competitividad global de las economías | Ocho factores determinantes del crecimiento global de una economía |
| World Economic Forum<br>(Global Competitiveness Report)** | Ídem                                   | Ídem   |

\* La metodología original fue desarrollada por Mandeng, Ousméne J. (1991), en “Competitividad internacional y especialización”, *Revista de la Cepal*, No. 45 (LC/G.1687-P), Santiago de Chile. Desde entonces, la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la Cepal la ha seguido perfeccionando, actualizando y adaptando a distintas zonas geográficas.

\*\* Entre 1980 y 1996 el IMD y el WEF publicaron conjuntamente un informe anual de competitividad mundial. A partir de 1996 elaboraron informes separados que aunque conservan bastante similitud, difieren en los factores utilizados y en el método de ponderación.

#### **E) Mediciones de competitividad a escala regional**

En el intento de captar empíricamente las capacidades competitivas de las regiones de un país, se han diseñado diversas metodologías y elaborado un gran número de ejercicios aplicados.

Sin la pretensión de ser exhaustivos en un campo que crece exponencialmente, reseñaremos a continuación algunas de dichas metodologías (véase tabla I.2).

En América Latina la mayoría de los ejercicios de medición de la competitividad regional que se han realizado, se basan en la metodología del Foro Económico Global. Es el caso de México<sup>75</sup>, Venezuela<sup>76</sup>, Bolivia<sup>77</sup>, Chile<sup>78</sup> y Colombia<sup>79</sup>.

En Colombia, la Cepal, en desarrollo de un convenio con la Cámara de Comercio de Cali, adoptó el programa CAN Análisis, para evaluar la competitividad

<sup>75</sup> Reinoso, Eduardo D. (1995), *La competitividad de los estados mexicanos*, segunda edición Monterrey: Instituto Tecnológico de Monterrey, Centro de Estudios Estratégicos.

<sup>76</sup> Instituto de Estudios Superiores de Administración (Iesa) y Venezuela Competitiva.

<sup>77</sup> PNUD (1998), *El desarrollo humano en Bolivia 1998*, La Paz.

<sup>78</sup> PNUD (1996), *Informe de desarrollo humano en Chile en 1996*, y Ministerio del Interior, Subdere (2000), *Informe de Competitividad Regional*, Santiago de Chile.

<sup>79</sup> Crece-Misión Siglo XXI (1996), *Ranking de competitividad departamental*, Bogotá; y Hernández, José Faber y Óscar Ortiz (2001), *La competitividad de Caldas dentro del contexto regional colombiano*, Manizales: Crece.

Tabla 1. 2  
Mediciones de competitividad a escala regional

| Autor  | Instrumento  | Metodología  |
|--|--|--|
| Australian Housing Urban Research Institute (Ahuri)/Queensland University of Technology, Brisbane. <sup>1/</sup> | Multisectorial Qualitative Analysis (A tool for assessing the competitiveness of regions and development strategies for economic development). | Interacción de cuatro factores determinantes de la competitividad      |
| Centre for Urban and Regional Development Studies, University of Newcastle Upon Tyne, Reino Unido. <sup>2/</sup> | Regional Benchmarking Report   | Interacción de factores determinantes de la competitividad             |
| Juan Ramón Cuadrado Roura. <sup>3/</sup>   | Estudio comparativo de 16 regiones exitosas de Europa  | Interacción de factores determinantes de la competitividad territorial |

<sup>1/</sup> Roberts, Briav y Bob Stinson (s.f.), *The Multisectorial Qualitative Analysis*, Ahuri, A draft paper prepared for The Regional Science Association Conference.

<sup>2/</sup> Charles, David y Paul Bonneworth (1999), *The Competitiveness Project*, 1998, Regional Benchmarking Report, Center for Urban and Regional Development Studies, University of Newcastle Upon Tyne, Reino Unido.

<sup>3/</sup> Cuadrado Roura, Juan Ramón (1998), "Disparidades regionales en el crecimiento. Convergencia, divergencia y factores de competitividad territorial", ponencia presentada al V Seminario Internacional, Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Bogotá, abril.

de las exportaciones de los departamentos colombianos en los mercados mundiales (CAN Análisis Regional).

### 3. La perspectiva del neoinstitucionalismo y el capital social

Aunque la preocupación del *neoinstitucionalismo* sobre la importancia de las instituciones en el crecimiento económico se centra en el nivel nacional, uno de los trabajos seminales de la vertiente del *capital social* versó sobre las diferencias regionales en un país desarrollado.

En efecto, en su célebre investigación sobre el desarrollo regional italiano, Putnam busca explicar por qué se presentan resultados tan dispares en el proceso de descentralización iniciado en el decenio de los setenta. ¿Por qué las regiones del norte como la Lombardía, Véneto y la Emilia Romana, presentan desempeños tan superiores a los de la Puglia y Basilicata en el sur, siendo que todas ellas han sido cobijadas por los mismos cambios institucionales y legales?<sup>80</sup>.

<sup>80</sup> Putnam, Robert, con Robert Leonardi y Raffaella Y. Nanetti (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press.

Putnam encuentra la respuesta del anterior interrogante en el impacto del *compromiso cívico* —componente esencial del capital social— en el desarrollo socioeconómico y en la efectividad institucional del Estado. En otras palabras, una sociedad fuerte genera tanto una economía fuerte como un Estado fuerte.

Ahora bien, entonces, ¿en qué consiste el compromiso cívico?

En sentido lato, el compromiso cívico, que es la base de la corriente teórica del *republicanismo*, consiste en un alto grado de identificación de los ciudadanos con los intereses de la comunidad en la que viven. *Patriotismo, solidaridad, virtudes ciudadanas* son aquí los conceptos centrales<sup>81</sup>.

Citando a Michael Waltzer, Putnam señala que: “El interés en los asuntos públicos y la devoción a las causas públicas son los signos claves de la virtud cívica”<sup>82</sup>, y agrega:

La comunidad cívica se caracteriza por una ciudadanía activa imbuida de preocupación por lo público, por relaciones públicas igualitarias y por un tejido social basado en la *confianza* y la *cooperación*. Descubrimos que algunas regiones en Italia se hallan bendecidas *por vibrantes redes* y normas de participación cívica, mientras que otras están condenadas por una política estructurada verticalmente, a una vida social fragmentada y aislada y una cultura de desconfianza<sup>83</sup>.

Para el autor en mención, la principal manifestación del compromiso cívico es la *asociatividad*, o sea la propensión de los ciudadanos a participar en asociaciones que buscan el bien común.

Con base en sus hallazgos, Putnam establece un paralelo entre las divergencias de las zonas norte y sur de Italia y las que se presentan entre América del Norte y América del Sur. Según nuestro autor, América del Norte se ha visto beneficiada por la existencia de una cultura cívica heredada en gran medida del parlamentarismo inglés descentralizado, mientras que en América Latina fue-

---

<sup>81</sup> Gargarella, Robert (1999), *Las teorías de la justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía política*, Barcelona: Paidós, cap. 6.

<sup>82</sup> Putnam, R. (1993), *op. cit.*, p. 87.

<sup>83</sup> *Ibid.*, p.15. El énfasis es añadido. Llama la atención en esta cita que Putnam habla de la existencia en las regiones exitosas de vibrantes redes, concepto similar al que utilizan los enfoques de la acumulación flexible y del medio innovador, reseñados anteriormente (véase sección II. 2. 2). La diferencia está en que para éstos las redes son industriales o tecnológicas y para aquél, son sociales.

ron implantados el centralismo autoritario, el familismo y el clientelismo, enraizados en la España medieval.

El trabajo empírico de Knack y Keefer confirma que el capital social es determinante para el desempeño económico en una muestra de 29 países desarrollados, pero no corrobora la tesis de Putnam en cuanto a la importancia de la asociatividad<sup>84</sup>.

Para estos autores, el capital social puede medirse mejor a través de los indicadores de *Trust*, definido como el porcentaje de personas que creen que la mayoría de la gente es confiable, y de *Civic*, que se refiere al grado de compromiso de las personas con las normas cívicas de cooperación (honestidad en el pago de impuestos y tarifas públicas, entre otras).

En este punto los enfoques del aprendizaje colectivo y de las redes de cooperación, que se mencionaron en el numeral anterior, se encuentran con los de capital social. Este último deviene una condición necesaria para que los beneficios de la nueva dinámica de las relaciones entre las firmas y de éstas con los mercados, los trabajadores y los proveedores, puedan manifestarse plenamente.

Los principales elementos de una economía regional en red (*networked regional economy*) son: una densa trama de instituciones de apoyo públicas y privadas; inteligencia de mercados laborales de alto nivel y los correspondientes mecanismos de educación vocacional; rápida difusión de la transferencia tecnológica y empresas receptivas a la innovación.

La misma densidad de estas redes y el apoyo institucional son con frecuencia interpretados como signos del dinamismo de la economía regional<sup>85</sup>.

Según Fukuyama, sólo las sociedades con un alto nivel de confianza social podrán crear las organizaciones empresariales flexibles y de gran escala necesarias para competir exitosamente en la economía global emergente<sup>86</sup>.

---

<sup>84</sup> Knack y Keefer (1997), "Does Social Capital Have an Economic Pay Off? A Cross-country Investigation", en *Quarterly Journal of Economics*, 112 (4).

<sup>85</sup> Wolfe, David A. (1997), *op. cit.*, pp. 19 y 20. Traducción libre del autor.

<sup>86</sup> Fukuyama, Francis (1996), *Confianza (trust), las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad*, Madrid: Atlántida.

Varios autores entre los que se destacan Schmid y Robinson<sup>87</sup> y Temple y Johnson<sup>88</sup>, se han ocupado de analizar empíricamente la asociación positiva entre capital social y desarrollo económico en diversos conjuntos de países.

De esta forma comienza a surgir lo que Storper llama la “Nueva Geografía Institucional”<sup>89</sup>.

#### 4. La perspectiva ambiental

*El crecimiento por el crecimiento es la ideología de la célula cancerígena.*

EDWARD ABBEY

El aparato conceptual de la economía neoclásica que, como hemos visto, no contemplaba explícitamente el espacio ni las instituciones, tampoco era muy receptivo a las preocupaciones sobre la dimensión ambiental y la sostenibilidad del desarrollo, ni siquiera en el sentido negativo de los *límites del crecimiento* que ya preocupaban a Malthus, Ricardo y, especialmente, a J. S. Mill<sup>90</sup>.

Como dice Daly:

La economía neoclásica estándar fue construida sobre el supuesto de que la economía está lejos de los dos límites [biofísico y éticosocial] i.e., que es siempre biofísicamente posible y éticosocialmente deseable que el producto agregado crezca. Como dice Abramovitz haciéndose eco de Pigou, “los economistas se han basado en el argumento práctico de que un cambio en el bienestar económico implica un cambio en el bienestar total en la misma dirección e incluso en el mismo grado”<sup>91</sup>.

---

<sup>87</sup> Schmid, A. Allan y Lindon D. Robinson (1995), “Applications of Social Capital Theory”, en *Journal of Agriculture and Applied Economics*, Vol. 27(1).

<sup>88</sup> Temple, Jonathan y Paul A. Johnson (1998), “Social Capability and Economic Growth”, en *Quarterly Journal of Economics*, Vol. CXIII(3).

<sup>89</sup> Storper, Michael (1997), *The Regional World*, Nueva York: The Guilford Press.

<sup>90</sup> Dally, Herman E. (1993), “The Economic Growth Debate: what some Economists have Learned but many have not”, en: Markandya, Anil y Julie Richardson, eds. (1993), *Environmental Economics*, Londres: Earthscan Publications Ltd., p. 36.

<sup>91</sup> Tamames, Ramón (1983), *Ecología y desarrollo. La polémica sobre los límites al crecimiento*, Madrid: Alianza Editorial, cap. I. Una discusión más reciente sobre los *límites del crecimiento*, se encuentra en: Neumayer, Eric (2000), “Scare or Abundant? The Economics of Natural Resource Availability”, en *Journal of Economic Surveys*, Vol. 14, No. 3.

En la actualidad, en cambio, la necesidad de incorporar la dimensión ambiental en las concepciones y en la práctica del desarrollo económico es indiscutible. El consenso que ha ido emergiendo con nitidez de la multitud de foros, iniciativas, declaraciones y elaboraciones teóricas que dicha cuestión ha suscitado, es que la economía y la ecología deben complementarse para generar un nuevo paradigma de desarrollo que supere las concepciones antropocéntricas de un crecimiento ilimitado, basado en una disponibilidad infinita de recursos naturales, y tome debidamente en cuenta las complejas interrelaciones entre la actividad humana y su entorno ambiental. El concepto de *desarrollo sostenible*, que combina el mejoramiento cualitativo de los niveles de bienestar social en el largo plazo con el manejo adecuado de los recursos biofísicos y geoquímicos del planeta, se está imponiendo tanto en el plano teórico como en el operativo.

Este enfoque no es el resultado de una súbita revolución intelectual, sino la consecuencia –como ocurre generalmente en las ciencias sociales– de una evolución gradual en la que a las concepciones avanzadas del desarrollo económico fueron agregándose, en forma sucesiva, elementos relacionados con el medio ambiente y la ecología<sup>92</sup>.

Así, de la simple preocupación con respecto al impacto negativo de la actividad económica sobre el ecosistema, se pasó a una consideración explícita de los costos de los recursos biofísicos o capital natural (*Resource Management*), hasta llegar a una concepción compleja que plantea un modelo abierto de las relaciones termodinámicas entre la economía y los recursos biofísicos y el ecosistema<sup>93</sup>.

A este respecto, en 1991 la Cepal afirmaba que:

El desarrollo sustentable conduce hacia un equilibrio dinámico entre todas las formas de capital o patrimonio que participan en el esfuerzo nacional y regional: humano, natural, físico, financiero, institucional y cultural... exige un esfuerzo sistémico, que abarca también la conducción de la política económica, la gestión de los recursos naturales, la innovación tecnológica, la par-

---

<sup>92</sup> Colby, Michael E. (1990), "Environmental Management in Development. The Evolution of Paradigms", en *World Bank Discussion Papers*, No. 80, Washington, D. C.

<sup>93</sup> Uno de los trabajos seminales y más influyentes sobre las relaciones circulares entre economía y ecosistema, es: Boulding, Kenneth (1966), "The Economics of Coming Spaceship Earth", en: Markandya, Anil y Julie Richardson, eds. (1993), *op. cit.*

tipación de amplios estratos de la población, la educación, la consolidación de instituciones, la inversión y la investigación<sup>94</sup>.

Más recientemente, Brown y Flavin (1999) concluyen:

Las tendencias de los últimos años indican que necesitamos una nueva brújula moral que nos guíe hasta el siglo XXI, una brújula asentada en los principios de *satisfacción sostenible* de las necesidades humanas. Esta ética de la sostenibilidad se basaría en el concepto de respeto a las generaciones futuras<sup>95</sup>.

En la medida en que una de sus preocupaciones centrales es el uso y conservación de los recursos naturales y que estos están localizados territorialmente, el enfoque del desarrollo sostenible le agrega la dimensión *ecológica* al concepto de endogeneidad del desarrollo. En este sentido, la sostenibilidad de un territorio estaría dada, por un lado, por la garantía del suministro de recursos naturales y del flujo de servicios ambientales esenciales para la supervivencia de la comunidad y, por el otro, por el adecuado aprovechamiento económico de dichos recursos.

Surge aquí el *enfoque biorregional* para planificar y administrar la protección y el aprovechamiento del capital natural y la biodiversidad.

Según el Instituto de Recursos Mundiales (WRI), la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN) y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), una *biorregión* es:

Un territorio de agua y suelo cuyos límites son definidos por los límites geográficos de comunidades humanas y sistemas ecológicos. Tal área debe ser suficientemente amplia para mantener la integridad de las comunidades biológicas, hábitats y ecosistemas de la región; sostener procesos ecológicos esenciales, tales como los ciclos de nutrientes y residuos, migración y flujos; satisfacer los requerimientos del territorio para especies claves; e incluir las comunidades humanas en el manejo, uso y comprensión de los recursos biológicos. Debe ser suficientemente pequeña para que los residentes locales la consideren su hogar<sup>96</sup>.

---

<sup>94</sup> Cepal (1991), *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, Santiago de Chile, p. 10.

<sup>95</sup> Brown, Lester R. y Christopher Flavin (1999), "Una nueva economía para un nuevo siglo", en *La situación del mundo 1999*, informe anual del Worldwatch Institute 1999, Barcelona: Icaria Editorial, p. 54.

<sup>96</sup> Citados por: Guimarães, Roberto P. (2001), "Fundamentos territoriales y biorregionales de la planificación", Santiago de Chile: Cepal, *Serie Medio ambiente y Desarrollo*, No. 39, p. 23.

En este enfoque se pueden identificar seis elementos básicos<sup>97</sup>:

- La escala y el alcance geográficos.
- Las comunidades con intereses en cuestión.
- Ciencia, tecnología e información.
- Mecanismos institucionales y arreglos gubernamentales.
- Incentivos y políticas facilitadoras.
- Administración adaptativa y evaluación.

Las biorregiones de mayor escala serían –según Boisier– *ecorregiones*, en tanto que el concepto de *región sustentable* sería aplicable a cualquier región que practique un modelo y unas políticas de desarrollo sostenible. “No es la región en sí misma la sustentable sino la forma de intervención en ella”<sup>98</sup>.

La pertinencia de un enfoque de planificación biorregional se pone plenamente de relieve cuando se tiene en cuenta que el modelo de internacionalización ha conducido a la mayoría de los países a un proceso de *reprimarización* de las exportaciones. Esto es, un patrón exportador más intensivo en recursos naturales, con el agravante de que la participación del grupo de “industrias sucias” también aumentó. En consecuencia, los problemas de contaminación y deterioro ambiental se han agudizado –por distintas vías y con diferente intensidad– en todos los países<sup>99</sup>.

Una manera de revertir el encadenamiento perverso apertura–exportación de recursos naturales–mayor vulnerabilidad ambiental, sería mediante el procesamiento e industrialización de dichos recursos, acompañados de la respectiva producción de insumos y equipos para ellos. Como propone Joseph Ramos:

Será, pues, un desarrollo no tanto a base de la extracción de recursos naturales, como ahora, sino *a partir* de los recursos naturales y las actividades que naturalmente tienden a formarse y aglutinarse (*los clusters*) en torno a ellos. Diferirá, por tanto, de la experiencia de los países de reciente industrializa-

---

<sup>97</sup> *Ibíd.*, p. 24.

<sup>98</sup> Boisier, Sergio (2001), “Biorregionalismo: la última versión del traje del emperador”, en *Territorios*, No. 5, Bogotá: Cider, Uniandes, p. 113 y ss.

<sup>99</sup> Schaper, Marianne (1999), “Impactos ambientales de los cambios en la estructura exportadora en nueve países de América Latina y el Caribe: 1980–1995”, Santiago de Chile: Cepal, *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, No. 19. Véase también: Shaper, Marianne (1999), “Evolución del comercio y de las inversiones extranjeras en industrias ambientalmente sensibles: Comunidad Andina, Mercosur y Chile (1990–1999)”, Santiago de Chile: Cepal, *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, No. 46.

ción (PRIS) asiáticos escasos en recursos naturales. Más bien se asemejará al de los países actualmente desarrollados, también ricos en recursos naturales como los nórdicos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda<sup>100</sup>.

No sobra recordar, además, que el crecimiento basado en la exportación de *commodities* y recursos naturales tiende a ser no sólo inestable sino más bajo en el largo plazo<sup>101</sup>.

### III. Hacia un nuevo paradigma del desarrollo regional

*Esta capacidad de entender todas las voces de la naturaleza es lo que debería aportar la "teoría final": aquella en que todas las preguntas fundamentales hallarían respuesta sin requerir una explicación en términos de otros principios más profundos.*

STEVEN WEINBERG

Como se ha sugerido en las secciones anteriores, hay numerosos indicios de que en el campo del desarrollo económico un nuevo paradigma está emergiendo: *el desarrollo (o la competitividad) territorial*. Es decir, el carácter localizado de los procesos de acumulación, de innovación y de formación de capital social.

Parecería que las distintas vertientes teóricas examinadas más arriba están convergiendo (por vías independientes) hacia una concepción del territorio, según la cual éste ya no sería un factor que puede incorporarse circunstancialmente al análisis del crecimiento económico, sino un *elemento explicativo esencial* de los procesos de desarrollo<sup>102</sup>.

En esta perspectiva –para decirlo en los términos de Veltz– el territorio es considerado como una *estructura activa* (de desarrollo, de estancamiento o de regresión) y no solamente como un perímetro–receptáculo de las actividades productivas. Como dice este autor: “Los territorios no son campos de manobras, sino actores”<sup>103</sup>.

---

<sup>100</sup> Ramos, Joseph (1998), “Una estrategia de desarrollo a partir de complejos productivos en torno a recursos naturales”, en *Revista de la Cepal*, 66, Santiago de Chile, p. 105.

<sup>101</sup> Rodríguez, Francisco y Jeffrey Sachs (1999), “Why Do Resource-Abundant Economies Grow More Slowly?”, en *Journal of Economic Growth*, 4 (septiembre).

<sup>102</sup> Moncayo Jiménez, Edgard (2001), “Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial”, Santiago de Chile: Cepal, *Serie Gestión Pública*, No.13.

<sup>103</sup> Veltz, Pierre (1999), *Mundialización, ciudades y territorios*, Barcelona: Ariel Geografía, p. 18.

En un lenguaje muy similar, un documento del gobierno francés plantea:

Durante el último decenio, el territorio ha dejado de ser un simple patrimonio (según la visión agraria del territorio) o un lugar de regulación de relaciones sociales (según una visión administrativa del espacio).

Nosotros vemos cada vez más, un cuadro creador de organización, una estructura activa y no más un simple espacio que utilizamos para alojar inversiones eventuales o para construir una infraestructura<sup>104</sup>.

En efecto, la gravitación de los *clusters* en el enfoque de Porter; el énfasis de la Nueva Geografía Económica en los efectos de aglomeración; la importancia de las redes de interacción en las teorías de los distritos industriales y del medio innovador; el papel determinante del compromiso cívico de los enfoques del capital social; y el concepto de biorregión en la perspectiva del desarrollo sostenible, tienen como sustrato común la *revalorización de la territorialidad del desarrollo*.

En este sentido, la competitividad es cada vez más un asunto de orden regional (o local) o, en todo caso, secto-regional<sup>105</sup>.

Para efectos prácticos no es muy útil considerar la capacidad competitiva de una nación, ya que la competitividad es un atributo de sectores y actividades económicas específicas y, a partir de ellas, corresponde a una región geográfica en particular.

La convergencia en el plano teórico de los distintos enfoques que hemos mencionado, da lugar a postular una *Teoría de la competencia regional* (*Competence Regional Theory*), que implica la existencia de un sistema productivo regional<sup>106</sup>. Este concepto integra los enfoques de la competencia en el campo de las firmas individuales (*the competence perspective*) y los de las distintas vertientes de la geografía económica.

De este modo, tal visión integrada se refiere más a una aproximación territorial del desarrollo que a una teoría del crecimiento regional. En términos de

---

<sup>104</sup> Datar (2000), *Aménager la France de 2020. Mettre les Territoires en Mouvement*, París: Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, la Documentation Française, p. 11.

<sup>105</sup> Bendesky, León (1999), "Economía regional en la globalización", en *Comercio Exterior*, nov., México, D. F.

<sup>106</sup> Lawson, Clive (1999), "Towards a Competence Theory of the Regions", en *Cambridge Journal of Economics*, 223.

Kuhn, la noción misma de *territorio* sería la innovación lingüística mayor del nuevo paradigma emergente<sup>107</sup>.

Lo anterior no niega, en modo alguno, las fuertes interrelaciones circulares entre la *función y el territorio*. Es decir, las características propias de las actividades funcionales (sectoriales) influyen en la configuración de la dimensión territorial, pero, a su turno, esto último también condiciona las características concretas que asumen las primeras<sup>108</sup>.

Ahora bien, sin caer en ningún tipo de determinismo económico extremo, es plausible plantear que todo cambio profundo de las estructuras tecno-económicas de una sociedad induce una modificación correspondiente de las instituciones políticas y sociales que la gobiernan.

Entendidas las instituciones como un conjunto de *reglas* que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos, los grupos sociales y el Estado, caen en esta órbita las políticas públicas, las distintas modalidades asociativas de la sociedad civil y, en general, las diversas formas de regulación de la conducta de los individuos.

La transferencia de competencias hacia niveles subnacionales de gobierno, las políticas económicas regionales, la paradiplomacia de los cuasi-estados regionales y las complejas redes de ONG y de movimientos sociales, son algunas de las manifestaciones de las transformaciones que se están produciendo en el plano de las instituciones y las formas de gobierno.

Según algunos enfoques, a cada régimen de acumulación corresponde un régimen social de regulación<sup>109</sup>, por tanto, la transición del régimen fordista de acumulación al régimen posfordista, debe acarrear un cambio correspondiente en el régimen de regulación de los actores en las diferentes esferas de la sociedad.

Ello explicaría la crisis (o transformación) del Estado-nación a la que se hizo referencia anteriormente y plantea la pregunta de cuál sería el mejor marco de regulación para una forma de acumulación basada en las economías localizadas y flexibles que se perfila como característica de la fase actual del capitalismo.

---

<sup>107</sup> Citado en: Furió, Elies (1996), *Evolución y cambio de la economía regional*, Barcelona: Ariel, p. 102.

<sup>108</sup> *Ibíd.*, p. 128.

<sup>109</sup> Las teorías de regulación en sus distintas vertientes. La francesa, representada principalmente por Michel Aglieta y Robert Boyer, y la inglesa, en la cual se basan estos párrafos. Véase, al respecto: Jessop, Bob (1999), *op. cit.*

En este sentido, según Jessop, así como *El Estado de bienestar keynesiano (EBK)* era la forma de regulación más apropiada para la reproducción ampliada del fordismo, el *Estado de trabajo shumpeteriano (RTS)* proporciona el mejor armazón político posible del posfordismo.

Mientras que los objetivos del EBK con respecto al sistema económico fueron promover el pleno empleo de una economía nacional relativamente cerrada, principalmente a través del manejo de la demanda, y generalizar las normas del consumo masivo, a través de los derechos de bienestar; los objetivos del ETS pueden sintetizarse, en:

La promoción de innovaciones de productos, de procesos organizacionales y de mercados; el mejoramiento de la competitividad estructural de las economías abiertas, principalmente mediante la intervención en el lado de la oferta y la subordinación de la política social a las exigencias de flexibilidad del mercado de trabajo y la competitividad estructural<sup>110</sup>.

En suma, los rasgos específicos del ETS son el interés de promover la innovación y la competitividad estructural en el campo de la política económica, y el impulso a la flexibilización y la competitividad en el campo de la política social.

Pero si, como hemos visto, la innovación, la competitividad y la flexibilidad son cada vez más procesos *localizados*, de aquí se sigue que el principal escenario del ETS sería la *región (o la ciudad)* y su principal preocupación la de cómo modelar las economías regionales para hacerlas más competitivas en la nueva economía mundial.

En este contexto se entiende a las claras que mientras el EBK era centralista y sus políticas regionales se orientaban prioritariamente a la (re)localización de la actividad económica para asegurar el pleno empleo y reducir las brechas entre regiones, el ETS es más disperso y emplea políticas regionalizadas de educación y entrenamiento, de innovación tecnológica, de riesgo y de dotación de infraestructura, *inter alia*.

En otras palabras, frente al retraimiento del Estado de bienestar keynesiano en el nivel nacional, surge un Estado de trabajo shumpeteriano en los niveles regionales y locales. Como dice Jessop, ha habido un cambio en el centro institucional de gravedad (o "atractor institucional"), en torno al cual funcio-

---

<sup>110</sup> Jessop, Bob, *ibid.*, p. 66. El autor aprovecha la similitud de expresiones en inglés *welfare* (bienestar) y *workfare* (trabajo), para acuñar las citadas denominaciones.

nan los procesos políticos y económicos<sup>111</sup>. Exactamente a esta conclusión llega un trabajo empírico sobre las estrategias económicas de los estados de la Unión Americana<sup>112</sup>.

En el nuevo Estado no sólo hay un movimiento hacia la desnacionalización (hacia arriba y hacia abajo, como se vio en el acápite II. 1 *supra*), sino uno hacia la *desestatización* que implica la asociación entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para la planeación y promoción del desarrollo. Es el Estado *empresarial* asociado con las iniciativas privadas y cívicas, en diversas modalidades neocorporativas de *partnership*.

Lo expuesto anteriormente no implica que pensemos que la transición delineada por Jessop es un hecho cumplido, y menos aún en el ámbito de los países en desarrollo, en donde estos procesos son todavía *borrosos*. Se trata más bien de una estilización de los cambios tendenciales observados, los cuales –aun en los países desarrollados– están lejos de cristalizar en instituciones concretas y políticas plenamente aplicadas.

No obstante, las regularidades que se registran en cuanto a la descentralización, la demanda por mayor autonomía territorial, y las iniciativas económicas regionales y locales –a través de una amplia gama de países de distinto grado de desarrollo y diferentes modelos políticos y económicos–, sugieren que están operando algo más que meras condiciones fortuitas o específicas de los países.

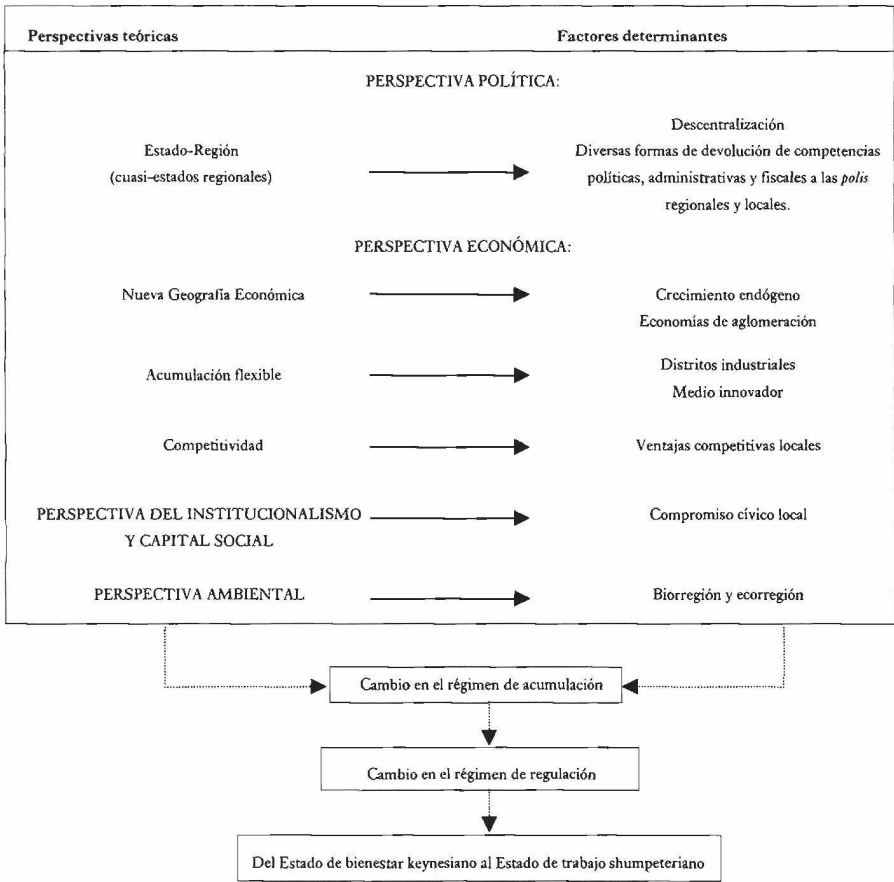
Por lo pronto, y para cerrar este capítulo, vale la pena resumir esquemáticamente los elementos que caracterizan el nuevo paradigma del desarrollo regional (véase tabla I. 3).

---

<sup>111</sup> *Ibíd.*, p. 197.

<sup>112</sup> En este estudio se mencionan explícitamente las tesis de Jessop sobre el ETS. Véase: Clarke, Susan *et al.* (1999), “Estrategias de desarrollo en áreas deprimidas en Estados Unidos”, en revista *Territorios*, No. 1, Bogotá: Cider, Uniandes.

**Tabla I. 3**  
**El nuevo paradigma de desarrollo regional**



Nota: La línea punteada sugiere que la relación de causalidad no es unívoca ni determinista.  
Fuente: Elaboración del autor.



## CAPÍTULO SEGUNDO

### Las políticas regionales: un enfoque por generaciones

#### I. Introducción

En este capítulo se ofrece una visión en perspectiva histórica de las políticas regionales desde la segunda posguerra hasta el presente.

El concepto de política regional tiene dos acepciones, no excluyentes entre sí: a) el conjunto de medidas destinadas a reducir los *desequilibrios (o disparidades) interregionales*, b) los esfuerzos en el *interior de las regiones, consideradas individualmente*, para superar problemas de atraso o declive económico<sup>1</sup>.

La primera aproximación, que es la clásica, persigue –por razones de eficiencia y de equidad– garantizar el crecimiento cohesionado de la economía nacional y lleva implícito un énfasis en el apoyo a los territorios más atrasados. La segunda, que en el medio anglosajón se conoce como *Regional Planning*, busca realizar las potencialidades propias de cada región en particular, con independencia de su posición relativa en la clasificación nacional.

La exposición que sigue está más sesgada hacia la primera de dichas aproximaciones, pero inevitablemente contiene referencias a la segunda, en la medida en que la aplicación de las estrategias de desarrollo regional endógeno es cada vez más generalizada.

Siguiendo a autores como Cuadrado Roura<sup>2</sup> y Helmsing<sup>3</sup>, en la descripción de la trayectoria de las políticas se distinguirán las diversas *generaciones* de las mismas que se han aplicado desde los años cincuenta hasta la actualidad, con acento en las más recientes e identificando en cada caso la respectiva matriz teórica o conceptual. Esto último, no implica que sea posible establecer siempre una correspondencia lógica entre los marcos conceptuales en boga en un deter-

---

<sup>1</sup> Pujadas, Romá y Jaume Font (1998), *Ordenación y planificación territorial*, Madrid: Editorial Síntesis, pp. 53 y 54.

<sup>2</sup> Cuadrado Roura, Juan R. (1988), “Políticas regionales hacia un nuevo enfoque”, en *Papeles de Economía Española*, No. 35, y Cuadrado Roura, Juan R. (1995), “Planteamientos y teorías dominantes sobre el crecimiento regional”, en revista *Eure*, No. 63, Santiago de Chile, junio.

<sup>3</sup> Helmsing, A. H. J. Bert (1999), “Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación”, en revista *Eure*, No. 75, Santiago de Chile, septiembre.

minado período histórico y las políticas seguidas en la práctica. Con frecuencia, como lo advierte S. Boisier con respecto a América Latina, lo que se registra es un marcado divorcio entre la teoría y la acción<sup>4</sup>.

Aunque en la periodización de las políticas generalmente se utilizan criterios cronológicos y/o de inscripción en un determinado marco teórico, nosotros pensamos que la verdadera *divisoria de aguas* se encuentra en la crisis simultánea de la economía mundial y del Estado keynesiano de bienestar en los años setenta.

Como se anticipó en el capítulo anterior (II. 2. 3), es a partir de dichas coyunturas que es claramente observable la transición de las políticas regionales de arriba-abajo, de corte keynesiano –con énfasis en la demanda y en la corrección de disparidades interregionales– hacia las políticas de abajo-arriba, de carácter descentralizado y enfocadas en la productividad endógena de las economías regionales y locales.

Por esta razón distinguiremos sólo dos *generaciones* de políticas: las anteriores y las posteriores al decenio de los setenta, admitiendo con Helmsing que en el interior de estas últimas puede identificarse incluso una tercera generación.

## II. Las políticas y los instrumentos de desarrollo regional hasta los años setenta

En términos de producción de teorías del crecimiento y desarrollo económico, el período comprendido entre los años cincuenta y los setenta, fue muy fecundo. En este lapso dos tipos de enfoques contrapuestos dominaron el panorama: los de corte keynesiano que pusieron en cuestión el carácter automático de los mecanismos correctores del mercado y, por tanto, planteaban la necesidad de una intervención externa; y los neoclásicos que, al suponer la perfecta movilidad de los factores, predecían un movimiento espontáneo de igualación a largo plazo de las tasas de crecimiento entre las distintas economías.

La primera de estas dos construcciones teóricas tuvo una marcada influencia en la forma de concebir y promover el desarrollo regional.

---

<sup>4</sup> Entre “modelos mentales” y “modelos reales”, en la terminología de este autor. Véase: Boisier, Sergio (1998), “Postscriptum sobre desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales”, en revista *Eure*, No. 72, Santiago de Chile, septiembre.

### 1. Los enfoques keynesianos

De la corriente *intervencionista* se desprendieron dos tipos de aproximaciones teóricas de lo regional: las que postulan que el nivel de desarrollo alcanzado por una región está condicionado por la posición que ocupa en un sistema jerarquizado y asimétrico, cuya dinámica es ajena a la propia región, y aquéllas que ponen el énfasis en las condiciones internas de la región para explicar su posición en el sistema económico y su evolución de largo plazo. Entre las primeras están las teorías del *centro-periferia* y de la *dependencia*, en sus distintas versiones<sup>5</sup>, y la de la *causación circular acumulativa*, que explicita los mecanismos concentradores de la inversión en unos determinados emplazamientos, con la correlativa marginación de otras localizaciones (Myrdal<sup>6</sup> y Kaldor<sup>7</sup>).

Los efectos acumulativos de escala y aglomeración de los modelos anteriores también están presentes en la teoría de los *polos de crecimiento* (Perroux<sup>8</sup> y Boudeville<sup>9</sup>) combinados con los efectos de demanda planteados, también, por los enfoques del *multiplicador de base exportación* (North<sup>10</sup> y Friedman<sup>11</sup>) y del

---

<sup>5</sup> En el enfoque de la dependencia se pueden distinguir dos versiones: a) la *reformista* que sostiene que es posible superar el problema de la dependencia reformando el sistema capitalista, y cuyos principales representantes son Fernando Enrique Cardoso, Enzo Faletto, Oswaldo Sunkel, Celso Furtado y Aníbal Pinto, autores asociados a la Cepal en los años sesenta y setenta, y b) la *marxista*, según la cual, sólo una revolución socialista puede resolver los problemas de la dependencia y el subdesarrollo. En esta visión se inscriben los trabajos de Ruy Mauro Marini, Theotonio Dos Santos, André Gunder Frank, Oscar Bravo, Aníbal Quijano y Antonio García, la mayoría de los cuales fueron producidos en la década de los setenta. Para un completo análisis de esta literatura, véase: Kay, Cristobal (1989), *Latin American Theories of Development and Underdevelopment*, Londres: Routledge.

<sup>6</sup> Myrdal, Gunnar (1957), *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Nueva York: Harper Rose Publishers.

<sup>7</sup> Kaldor, Nicholas (1957), "A Model of Economic Growth", en *Economic Journal*, 57.

Kaldor, Nicholas (1961), "Capital Accumulation and Economic Growth", en Lutz F. A. y D. Hague, eds. (1961), *The Theory of Capital*, Londres: International Economic Association, McMillan.

Kaldor, Nicholas (1962), "A New Model of Economic Growth", en *Regional Economic Studies*.

<sup>8</sup> Perroux, François (1955), "Note sur la notion de pôle de croissance", en *Économie Appliquée*, tomo VIII.

<sup>9</sup> Boudeville, Jacques (1968), *L'espace et les pôles de croissance*, París: Puf.

<sup>10</sup> North, Douglas C. (1955), "Location Theory and Regional Economic Growth", en *Journal of Political Economy*, Vol. LXIII (3).

<sup>11</sup> Friedman, J. (1966), *Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela*, Cambridge: MIT Press.

*potencial de mercado* (Harris<sup>12</sup>). El primero privilegia la demanda externa (exportaciones) y el segundo, el tamaño del mercado doméstico.

Por otra parte, en lo que hace relación a las conceptualizaciones que ponen el acento en las condiciones internas de los territorios, la más influyente fue, sin duda, la de las *etapas del crecimiento*, en cuya lógica el desarrollo de una economía consiste en el tránsito casi *determinístico* de la fase agraria a la manufacturera y de servicios (Fisher<sup>13</sup>, Clark<sup>14</sup> y Rostow<sup>15</sup>).

Las teorías de corte neokeynesiano, basadas en el supuesto de las *fallas del mercado*, condujeron a formulaciones aplicadas y a la elaboración de estrategias y políticas deliberadas para impulsar el desarrollo regional.

El *gran empujón* (*big push*), para concentrar los recursos escasos en unos grandes proyectos seleccionados (Rosenstein-Rodan<sup>16</sup>); los *polos de crecimiento*, con una racionalidad similar (Perroux y Boudeville); la prioridad al *sector industrial*; mecanismos de compensación para las regiones atrasadas; atracción de inversiones foráneas; inversiones estratégicas del sector público; y hasta restricciones a la localización de nuevas actividades en las regiones avanzadas, fueron algunos de los expedientes que se plantearon y utilizaron en orden a promover no sólo el progreso de las regiones, sino la reducción de las disparidades entre las mismas.

En suma, el rasgo más característico de las políticas de este período era el acento en la *intervención activa* del Estado central, con miras a reducir las disparidades interregionales, tanto por razones de eficiencia macroeconómica (pleno empleo e impulso a la demanda agregada) como de equidad territorial.

Los instrumentos utilizados comprenden un amplio espectro, entre los que se destacan: los incentivos fiscales a la inversión privada y extranjera, la inversión directa del Estado en infraestructura, la promoción de polos de industria-

---

<sup>12</sup> Harris, C. (1954), "The Market as a Factor in the Localization of Industry in the United States", en *Annals of the Association of American Geographers*, 64.

<sup>13</sup> Fisher, Allan G. (1939), "Capital and Growth", en *Cambridge Economic Journal*, septiembre.

<sup>14</sup> Clark, Colin (1940), *The Conditions of Economic Progress*, Londres: McMillan.

<sup>15</sup> Rostow, W.W. (1962), *The Process of Economic Growth*, Nueva York: Norton.

<sup>16</sup> Rosenstein-Rodan, Paul (1943), "Problems of Industrialization of Eastern and South Eastern Europe", en *Economic Journal*, junio-septiembre.

lización a través de empresas públicas, las políticas redistributivas de gasto público, y los desincentivos a nuevas inversiones en las áreas desarrolladas<sup>17</sup>.

No obstante que los énfasis estratégicos y la combinación de instrumentos variaron mucho de país a país, en las políticas implementadas en la práctica en los diversos contextos nacionales, incluidos los países latinoamericanos, se pueden reconocer fácilmente los denominadores comunes antes mencionados.

En Europa, Francia puso en marcha la práctica del *aménagement du territoire*<sup>18</sup> bajo la batuta de Datar (Délégation a L'Aménagement du Territoire et à L'Action Regionale) creada en 1963; el Reino Unido promulgó la *Town and Country Planning Act* en 1947, que dio origen a un largo ciclo de intervenciones regionales que se prolongó hasta el advenimiento de la era Thatcher en 1979; Italia creó en 1950 la *Cassa per il Mezzogiorno*, para promover el desarrollo socioeconómico del sur, con base en la estrategia de polos de desarrollo; y España incorporó el desarrollo regional como uno de sus objetivos prioritarios en el Primer Plan de Desarrollo (1964-1967), que tuvo también los polos de desarrollo como su principal instrumento de política.

A escala comunitaria, la Comunidad Económica Europea, CEE, inició en 1975 una política regional orientada específicamente a la reducción de las disparidades económicas entre las regiones de los países miembros, la cual se ha ido fortaleciendo progresivamente al punto de que hoy representa más del 30% del total de gastos de la Comisión Europea y cuenta con órganos especializados de decisión política. (El Comité de las Regiones, creado en 1992 por el Tratado de Maastrich.)

De este lado del Atlántico, los Estados Unidos han hecho importantes contribuciones –muchas veces pioneras– a la política regional.

Experiencias clásicas como la *Tennessee Valley Authority* (1933), la *Appalachian Regional Commission* (1965) y la *New York Port Authority*, tuvieron una fuerte influencia en las prácticas europeas y latinoamericanas.

Posteriormente tomó impulso la planeación metropolitana (*Growth Management*), al punto de que para 1980 todas las 247 áreas metropolitanas

---

<sup>17</sup> Richardson, Harry W. (1986), *Economía regional y urbana*, Madrid: Alianza Editorial, capítulo 9.

<sup>18</sup> Concretamente el primer Plan National d' Aménagement du Territoire, con cuatro temas clave: industrialización descentralizada, renovación de la agricultura, equipamiento turístico y descentralización cultural, fue promulgado en 1950.

existentes en ese momento, tenían mecanismos comprensivos de planeación regional, que contaban con el apoyo del gobierno federal. Dos de los casos más exitosos han sido los del *Metropolitan Council for the Twin Cities of Minneapolis and St. Paul* y el de la *Bay Area* que comprende las ciudades de San Francisco, Oakland y San José, en California<sup>19</sup>.

En América Latina la experiencia de la Tennessee Valley Authority influenció la creación de entidades similares para el desarrollo de las cuencas hidrográficas (Perú, México, Venezuela, Brasil, Uruguay y Colombia)<sup>20</sup>, pero de lejos, el instrumento favorito de la planificación regional hasta la década de los setenta fue el de los polos de desarrollo<sup>21</sup>. La amplia penetración de este concepto en las estrategias de desarrollo regional latinoamericano de la época, la atribuye De Mattos a la divulgación en español de los trabajos de Paelink<sup>22</sup> y de Boudeville<sup>23</sup>.

El mismo De Mattos reporta que las evaluaciones realizadas sobre los casos reales de promoción de polos de crecimiento, como Ciudad Guayana en Venezuela y el complejo Lázaro Cárdenas-Las Truchas en México, revelan que su operación no logró los resultados positivos esperados e incluso en algunos aspectos fue contraproducente.

Estos fracasos alentaron una línea de pensamiento contestataria, que criticó la pretensión de superar con estrategias de reubicación espacial de la inversión, los problemas derivados de las relaciones sociales de producción que operan a escala nacional. Coraggio, uno de los exponentes más representativos de la “línea de ruptura epistemológica” con las teorías originadas en los países avanzados, llega a plantear que, estructuralmente, la planificación integral con miras a obtener desarrollo social en beneficio de las mayorías, es una práctica *intrínsecamente contradictoria* con el capitalismo<sup>24</sup>.

---

<sup>19</sup> Wannop, Urlan A. (1995), “The Regional Imperative, Regional Planning and Governance in Britain, Europe and the United States”, en *Regional Studies Association*, Gateshead, Tine and Wear: Jessica Parker Publishers, cap. 7.

<sup>20</sup> De Mattos, Carlos (1986), “Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional”, en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 10, Madrid, p. 17.

<sup>21</sup> Boisier, Sergio (1994), “La construcción social del regionalismo latinoamericano (escenas, discursos y actores)”, en *Reforma y Democracia*, No. 2, Caracas: Clad, p. 102.

<sup>22</sup> Paelink, Jean (1963), “La teoría del desarrollo regional polarizado”, en *Revista de Economía Latinoamericana*, No. 9, Caracas.

<sup>23</sup> Boudeville, Jacques R. (1965), *Los espacios económicos*, Buenos Aires: Editorial Eubeda.

<sup>24</sup> Coraggio José Luis (1981), “Posibilidades de una planificación territorial para la transición en América Latina”, en *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, No.

Otros temas a los que se prestó atención en el ámbito latinoamericano fueron los del desarrollo rural, la colonización interna, los procesos de urbanización y la brecha campo-ciudad. También se hicieron ejercicios de regionalización del territorio nacional en varios países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú, Costa Rica, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela), con distinto grado de profundidad.

## 2. El enfoque neoclásico

Las teorías neoclásicas del desarrollo económico han centrado su atención en las cuestiones relativas a los determinantes del nivel del producto y las diferencias en sus tasas de crecimiento entre países y dentro de un mismo país a través del tiempo.

Las primeras teorizaciones formales, realizadas por Harrod<sup>25</sup> y Domar<sup>26</sup>, acentuaron la importancia del ahorro, la tasa de inversión y la razón capital-producto determinada tecnológicamente. Desde luego, la idea de que el aumento de capital físico acelera el ritmo de crecimiento en el largo plazo, ha estado en el núcleo de las teorías sobre el crecimiento desde los tiempos de David Ricardo.

En los años cincuenta los modelos neoclásicos estándar fueron elaborados por Solow y Swan<sup>27</sup>. El primero desarrolló un marco de referencia contable para medir los factores determinantes del crecimiento<sup>28</sup> y un modelo para analizar la relación entre ahorro, acumulación de capital y crecimiento económico<sup>29</sup>. En este marco teórico, la inversión en capital pierde importancia puesto que el aumento del producto es atribuible principalmente al *progreso tecnológico* (produc-

---

153-155, junio, p. 198, citado por: De Mattos, *op. cit.*, p. 35. Véase también: Coraggio, José Luis (1985), "Polarización, desarrollo e integración", en Kuklinski, Antoni (1985), *Desarrollo polarizado y políticas regionales. En homenaje a Jacques Boudeville*, México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, capítulo III.

<sup>25</sup> Harrod, R. F. (1939), "An Essay in Dynamic Theory", en *Economic Journal*.

\_\_\_\_\_ (1948), *Towards a Dynamic Economics: Some Recent Developments of Economic Theory and their Applications to Policy*, Londres: McMillan.

<sup>26</sup> Domar, E. D. (1947), "Expansion and Employment", en *American Economic Review*.

<sup>27</sup> Swan, J. W. (1956), "Economic Growth and Capital Accumulation", en *Economic Record*, 32.

<sup>28</sup> Solow, Robert M. (1957), "Technical Change and the Aggregate Production Function", en *Review of Economics and Statistics*, agosto.

<sup>29</sup> Solow, Robert M. (1956), "A Contribution to the Theory of Economic Growth", en *Quarterly Journal of Economics*, febrero.

tividad), o sea al célebre *residuo de Solow*, que se calcula como la diferencia entre la tasa observada de crecimiento del producto y la parte de éste que puede explicarse por el aumento del trabajo y el capital.

La tecnología —incluyendo los gastos en investigación y desarrollo— se supone *exógena*, esto es, que el acervo de este recurso disponible para las firmas no depende de las decisiones tomadas por los agentes económicos.

La estimación del residuo, que se denomina *productividad total de los factores* (PTF), se realiza utilizando técnicas de números índices y, en la medida en que puede estar sujeta a un amplio margen de error, mereció ser llamada por Abramovitz, “una medida de nuestra ignorancia”<sup>30</sup>.

Los modelos de Solow suponen una economía cerrada, pero pueden extenderse al escenario más realista de una economía abierta, en cuyo caso hay que hacer intervenir los flujos internacionales de capital, que complementan el ahorro interno.

Desde el punto de vista de la economía espacial, el supuesto más fuerte de la visión neoclásica es la *hipótesis de convergencia*. Ésta consiste, como se ha visto antes (capítulo primero, acápite II, 2.1, *supra*), en que dada la perfecta movilidad de los factores de la producción, el trabajo se desplazará desde las regiones atrasadas hacia las avanzadas y el capital lo hará en dirección contraria, toda vez que su tasa de rendimiento marginal suele ser mayor en aquellas regiones en las cuales los salarios y el capital *per cápita* son más bajos. En consecuencia, en el largo plazo la tasa de acumulación de capital tenderá a igualarse en ambos tipos de regiones y por tanto lo mismo ocurrirá con el ingreso *per cápita*.

En el marco de esta lectura *optimista* del crecimiento interregional, no había mucho margen para políticas activas orientadas a impulsar el desarrollo de las regiones y reducir las disparidades entre ellas, aparte del establecimiento de algunos incentivos para *lubricar* el flujo de capital hacia los territorios atrasados.

### 3. Resultados de la primera generación de políticas

Las evaluaciones de las políticas regionales practicadas hasta los años setenta no presentan resultados muy concluyentes. Si bien en la mayoría de los

---

<sup>30</sup> Abramovitz, Moses (1956), “Resource and Output Trends in the United States since 1970”, en *American Economic Review*, 46, 2, mayo. Esta referencia está incluida en un trabajo que presenta una exhaustiva revisión del concepto de productividad total de los factores y su aplicabilidad actual: Hulten, Charles R. (2000), “Total Factor Productivity: Short Biography”, en *NBER Working Paper*, 7471.

países se registraron experiencias exitosas en materia del avance y transformación de varias regiones, los expertos tienden a coincidir en que ello se debió mucho más al acelerado desarrollo económico general del período 1950-1975, que a las políticas regionales puestas en marcha por los estados.

Además, al ser la política regional una competencia exclusiva de los estados, ello condujo a cierto *paternalismo* y diversas formas de *asistencialismo* que se tradujeron en múltiples experiencias infructuosas.

En lo que concierne a la disminución de los equilibrios interregionales, varias evidencias empíricas producidas en los años noventa revelan que en el período que estamos considerando, se produjo en varios países un proceso de convergencia en el nivel de ingreso de las diferentes regiones. Este es el caso de los estados de la Unión Americana, de las prefecturas del Japón, de las provincias de Canadá, de las Comunidades Autónomas de España y de noventa regiones de Europa<sup>31</sup>. Procesos similares se cumplieron en América Latina<sup>32</sup>.

Estos resultados parecieran respaldar la tesis de la convergencia postulada por las concepciones neoclásicas mencionadas anteriormente, pero también podrían estar indicando que las políticas intervencionistas tuvieron alguna eficacia.

### III. Políticas e instrumentos de desarrollo regional aplicados desde el decenio de los ochenta hasta el presente

Un estudio de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, OECD (por su nombre en inglés), sobre las perspectivas del mundo capitalista desarrollado, realizado a principios de los años setenta, llegaba a la siguiente conclusión:

La producción de bienes y servicios en la región de la OECD en su generalidad casi se ha visto doblada en la última década y media. Hay poca evidencia de ralentización general en la tasa de crecimiento, de modo que existe una fuerte presunción que el producto geográfico bruto de la región de la OECD pueda nuevamente doblarse en la próxima década y media<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Sala-i-Martin, Xavier (2000), *Apuntes de crecimiento económico*, Barcelona: Antoni Bosh Editor.

<sup>32</sup> Cepal (2001), *Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa*, Bogotá: Alfaomega, p. 303.

<sup>33</sup> OECD (1973), citado por Brenner, Robert (1999), *Turbulencias en la economía mundial*, Santiago: Lom Ediciones, p. 157. Los párrafos que siguen se basan en esta fuente.

A la luz de los verdaderos registros históricos, este triunfalismo, compartido por eminentes economistas como Samuelson, Solow y Okun, quienes a la sazón anunciaban “el fin de los ciclos”, sólo resultó ser un monumental error de predicción económica.

En efecto, antecedida de una contracción en las tasas de rentabilidad del sector manufacturero, la productividad de la economía de Estados Unidos cayó a partir de 1973 y durante el cuarto de siglo posterior, a los niveles más bajos de su historia.

En cuanto a los niveles de crecimiento, y a pesar del relativo dinamismo de la economía estadounidense en los años noventa, en los últimos 25 años el conjunto de la OECD ha experimentado tasas que son apenas la mitad de las correspondientes al período de *oro* de la posguerra, que va desde 1960 hasta 1973.

La magnitud de la recesión fue amplificadas por el alza de los precios del petróleo a partir de 1973 y por la crisis de la deuda en los años ochenta.

Acerca de las causas y características de la crisis en el sistema capitalista del último cuarto de siglo se han ofrecido múltiples interpretaciones, tanto en términos de *supply side economics* (la erosión de la rentabilidad por las presiones salariales), como en términos de las contradicciones internas del modelo keynesiano que había impulsado el *boom* de la posguerra. Se plantean también explicaciones menos convencionales como el agotamiento del modelo fordista de producción y nuevas versiones del desarrollo desigual que centran el problema en la competencia concreta e históricamente determinada, entre economías capitalistas nacionales, de diferente nivel de desarrollo económico y social<sup>34</sup>.

Sin entrar en un debate que ya dura tres decenios y que no tiene visos de poder ser zanjado en forma concluyente, nos interesa para los efectos de este trabajo destacar los enfoques interpretativos que tienen mayores implicaciones en la cuestión territorial, cuales son: el declive de la productividad, el agotamiento del sistema fordista de producción y la competitividad como expediente para (re)posicionar la economía nacional en los mercados internacionales.

Aunque cronológicamente las conceptualizaciones sobre la mutación en la base tecno-económica de los sistemas productivos quizás aparecieron primero

---

<sup>34</sup> Esta última tesis es de Brenner, economista asociado al grupo de *New Left Review*. Véase: Brenner, Robert (1999), *op. cit.*

—especialmente las de la escuela italiana—, comenzaremos, por razones que se harán evidentes más adelante, por los enfoques de la productividad, que conectan con el tema más amplio de los determinantes del crecimiento.

### **1. La caída de la productividad y los enfoques del crecimiento endógeno**

La desaceleración de la productividad (*productivity slowdown*) y la consiguiente caída en las tasas de crecimiento de los años setenta en los Estados Unidos, produjeron un renovado interés en el estudio de los determinantes del crecimiento, campo que a esa altura mostraba síntomas de cierto agotamiento.

La validez de los modelos neoclásicos —con el supuesto de la convergencia— comenzó a ser cuestionada, tanto por la insatisfacción que producía la explicación exógena del cambio tecnológico, como por la creciente evidencia empírica sobre el crecimiento asimétrico y concentrado.

El siguiente párrafo de Arrow, constituye una autorizada síntesis de la percepción de las insuficiencias del modelo neoclásico.

Un enfoque del crecimiento económico que depende en tan gran medida de una variable exógena es notoriamente insatisfactorio desde el punto de vista intelectual y más aún si se trata de una variable de tan difícil medición como es la cantidad de conocimiento. Desde una perspectiva cuantitativa y empírica, nos quedamos con que una de las variables explicativas del modelo es el tiempo. Ahora bien, por más necesaria que sea en la práctica, una tendencia temporal es una mera confesión de ignorancia y lo que es peor, desde un punto de vista práctico, no se trata de una variable de política económica<sup>35</sup>.

En este clima intelectual surgió *la teoría del crecimiento endógeno*, cuyo principal propósito es construir modelos en los que la tecnología sea endógena, esto es, que responda a opciones deliberadas de los agentes económicos y en los que entren a jugar como determinantes del crecimiento no sólo las funciones de producción y utilidad sino, también, el conocimiento, el capital humano y las políticas macro-económicas “adecuadas”<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Arrow, Keneth J. (1962), “The Economic Implications of Learning by Doing”, en *Review of Economic Studies*, Vol. 29, p. 330.

<sup>36</sup> Los artículos seminales en donde se presentan estas teorías, son:  
Romer, Paul (1986), “Increasing Returns and Long-run Growth”, en *Journal of Political Economy*, octubre.

En este sentido Ruttan sostiene que:

A mi juicio la contribución substantiva más importante [de los MCE] ha sido la endogenización de la formación del capital humano<sup>37</sup>.

De este modo, los modelos de crecimiento endógeno, MCE, plantean en esencia que el nivel de ingreso a largo plazo depende de la *acumulación de capital físico, capital humano y conocimiento*, cuyos niveles respectivos están determinados *endógenamente* por decisiones de ahorro e inversión de agentes económicos que actúan racionalmente.

De lo anterior puede colegirse que cada comunidad nacional o subnacional debe tomar la iniciativa y adoptar las medidas conducentes a activar su potencial endógeno. Nótese que este planteamiento se aleja, tanto del intervencionismo *desde arriba*, propio de las propuestas keynesianas, como de la ortodoxia neoclásica, para la cual el propio mercado se encarga de promover el crecimiento de las economías atrasadas.

Además, como vimos en el acápite II. 2 del primer capítulo, para los MCE el libre juego de las fuerzas del mercado, antes que a una evolución convergente, conducen inexorablemente a una intensificación de las desigualdades regionales, tal como ya lo habían planteado Myrdal y Kaldor. Esto es así, porque en virtud de los efectos de aglomeración, el crecimiento tiende a beneficiar acumulativamente a las economías de mayor desarrollo, en detrimento de las menos desarrolladas.

No obstante el cuestionamiento que hacen los MCE de los mecanismos de ajuste automático –por la vía de la movilidad de los factores– postulados por la ortodoxia neoclásica, a la hora de las recomendaciones de política se limitan a proponer también *market friendly policies*, encaminadas a generar un ambiente económicamente atractivo para la inversión privada<sup>38</sup>.

---

\_\_\_\_\_ (1987), “Crazy Explanations for the Productivity Slowdown”, en *Macroeconomics Annual*, NBER.

Lucas, Robert (1988), “On the Mechanics of Economic Development”, en *Journal of Monetary Economics*, julio.

Para una revisión analítica de la literatura sobre crecimiento endógeno, véase: Ruttan, Vernon W. (1998), “The New Growth Theory and Development Economics. A Survey”, en *The Journal of Development Studies*, Vol. 35, No. 2, diciembre.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>38</sup> Este párrafo y los siguientes se basan en: De Mattos, Carlos A. (2000), “Nuevas teorías del crecimiento económico: lectura desde la perspectiva de los territorios de la periferia”, en *Territorios*, No. 3, Bogotá: Cider, Uniandes, sección C.

Si bien reconocen un cierto papel para el Estado, los MCE sólo justifican una intervención pública orientada a mejorar el despliegue de las fuerzas del mercado, esto es, *la gestión de las externalidades y la provisión de ciertos bienes públicos*.

En este contexto, el problema es que el mercado dirige las inversiones no hacia los territorios más pobres, sino hacia los de mayor atractividad o más competitivos. Es que si para incrementar la acumulación de capital se requiere contar previamente con una importante dotación de este factor, no son muchas las opciones que tienen los territorios más atrasados para iniciar procesos de desarrollo sostenido.

A estos efectos, está el aporte que puede hacer la inversión extranjera directa, IED, que, pese a que fluye mayoritariamente entre la economías más competitivas, todavía busca vincularse a actividades de explotación de recursos naturales o que insumen mano de obra barata, localizadas por lo general en los territorios atrasados.

No obstante, en ausencia de mecanismos institucionales fuertes para corregir los desequilibrios regionales, la IED antes que contribuir a la convergencia puede acentuar las tendencias polarizantes<sup>39</sup>.

Los territorios también recurren a los incentivos tributarios y otras formas de reducción de costos para atraer nuevas inversiones, pero ello —manejado sin la prudencia debida— puede conducir a una guerra fiscal entre regiones y en todo caso a una competitividad insostenible o “espuria”, en los términos de Fajnzylber<sup>40</sup>.

Queda entonces el recurso de la acumulación de capital humano a través de la educación, que tiene también sus limitaciones, porque la producción de éste requiere en forma intensiva de capital humano, pero puede impulsarse, por lo menos en sus primeras fases, de forma relativamente autónoma.

De Mattos no es muy optimista, cuando afirma:

En consecuencia, una conclusión general sobre estas políticas establece que los esfuerzos —usualmente asociados a políticas de crecimiento endógeno—

---

<sup>39</sup> Esta tesis se plantea en: Gouëset, Vicent (2000), “El impacto territorial de la inversión extranjera en América Latina. Estudio comparativo de tres casos en México, Argentina y Colombia”, en *Territorios*, No. 4, Bogotá: Cider, Uniandes.

<sup>40</sup> Fajnzylber, Fernando (1988), “Competitividad internacional: evolución y lecciones”, en *Revista de la Cepal*, No. 36, Santiago de Chile.

orientados a desviar capitales hacia territorios menos desarrollados, difícilmente logran revertir las desigualdades iniciales y solamente como excepción contribuyen apropiadamente a los objetivos previamente establecidos<sup>41</sup>.

## 2. La acumulación flexible y la nueva generación de políticas regionales

En el principio fueron Shockley y Noyce...

En 1955, Shockley abandonó los laboratorios Bell y regresó a su ciudad natal, Palo Alto, California, en las proximidades de la Universidad de Stanford para crear su propia empresa, Shockley Semiconductor Laboratory, con el apoyo económico de Arnold Beckman, de Beckman Instruments...

En 1956 Bob Noyce dimitió en Philco, Philadelphia, y se trasladó a California para trabajar con Shockley.

En el fascinante relato de Tom Wolfe “Dos jóvenes que fueron al Oeste”, se cuenta cómo estos dos hombres –al inventar el circuito electrónico integrado (microchip) en los años sesenta– revolucionaron la tecnología de la computación y de paso transformaron los apacibles cultivos de naranjas del Valle de Santa Clara en el lugar más emblemático de la geografía posfordista: Silicon Valley<sup>42</sup>.

En Silicon Valley no sólo se desarrolló la tecnología basada en el microprocesador, de tan prodigiosas implicaciones posteriores, sino que se puso en marcha un nuevo modelo de producción, prototípico de los *Sistemas Industriales (o Productivos) Regionales (SIR)*, a los que se hizo alusión en el primer capítulo de este trabajo (II. 2. 2)<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> De Mattos, Carlos A. (2000), *op. cit.*

<sup>42</sup> Wolfe, Tom (2001), “Dos jóvenes que fueron al Oeste”, crónica incluida en el volumen del mismo autor: *Periodismo canalla y otros artículos*, Barcelona: Ediciones B., Grupo Z.

<sup>43</sup> En los años ochenta, Silicon Valley ya acogía 3.000 firmas fabricantes de bienes electrónicos (85% de las cuales eran *pymes*), 2.000 en el campo de alta tecnología y 3.000 de servicios al productor, las cuales generaban, en conjunto, más de 300.000 empleos (6.000 Ph. D en ingeniería y ciencias), en 1.000 km cuadrados. Al final de los cincuenta, el condado de Santa Clara tenía 800 trabajadores industriales, la mayoría en industrias procesadores de alimentos. Para un completo análisis histórico de Silicon Valley, las causas de su éxito y, en general, de los tecnopolos en el mundo, véase: Castells, Manuel y Peter Hall (1994), *Technopolos of the World, the Making of 21st. Century Industrial Complexes*, Londres: Routledge, capítulo 1.

A juicio de Saxenian, en un SIR interactúan tres dimensiones: instituciones y cultura local, estructura industrial y organización corporativa<sup>44</sup>.

Según esta autora, la explicación del éxito de los SIR o *Network-based Industrial Systems*, como ella los llama, trasciende los conceptos de proximidad, aglomeración, externalidades y capital social local, para situarse en los terrenos de la intersección dinámica de las tres dimensiones arriba mencionadas.

En palabras de Saxenian:

En un sistema industrial basado en redes como el de Silicon Valley, la región —si no todas las firmas de la región— está organizada para adaptarse continuamente a los rápidos cambios de los mercados y las tecnologías. La descentralización de los sistemas promueve la búsqueda de oportunidades técnicas múltiples a través de reagrupaciones espontáneas de habilidades, tecnología y capital.

Las redes de producción promueven un proceso de aprendizaje tecnológico colectivo que reduce las distinciones entre firmas grandes y pequeñas y entre industrias o sectores. Las firmas compiten intensamente mientras que al mismo tiempo aprenden unas de otras... las fronteras funcionales entre firmas son porosas en un sistema en red, como lo son también las fronteras entre ellas y las instituciones locales, como asociaciones empresariales y universidades<sup>45</sup>.

Nuestra autora contrasta el caso de Silicon Valley con el menos exitoso del complejo tecnológico de Ruta 128 (en el área de influencia de Boston), señalando que los diferentes desempeños se explican, porque mientras el primero tiene las características de diversidad, adaptabilidad y flexibilidad que arriba se anotaron, la región de la Ruta 128 está dominada por un pequeño número de firmas independientes integradas alrededor de una amplia gama de actividades productivas. En consecuencia, este complejo, no obstante que genera innovaciones tecnológicas importantes, no tiene un sistema industrial en red que le permita explotar las ventajas regionales.

Curiosamente, fue sobre la base de los trabajos pioneros de varios sociólogos italianos sobre los *distritos industriales* del norte de Italia<sup>46</sup> que comparten

---

<sup>44</sup> Saxenian, Annalee (1996), *Regional Advantage, Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*, Cambridge: Harvard University Press. Traducción libre del autor.

<sup>45</sup> *Ibíd.*, pp. 2 y 9. Traducción del autor.

<sup>46</sup> Véase: Bagnasco, Arnaldo (2000), "Nacimiento y transformación de los distritos industriales, un examen de la investigación en Italia con observaciones de método para la teoría

muchas de las características de Silicon Valley —sólo que se especializan en industrias tradicionales como calzado, artículos de cuero, muebles y artículos de cerámica— que los investigadores estadounidenses Piore y Sabel desarrollaron el concepto de “acumulación o especialización flexible”, en su libro *The Second Industrial Divide*<sup>47</sup> (Véase acápite II. 2.2 del capítulo primero, *supra*).

La genialidad de Piore y Sabel —al decir de Benko y Lipietz— consistió en interpretar el éxito de los distritos industriales como un caso particular dentro de una tendencia mucho más general<sup>48</sup>.

El concepto de distrito industrial no sólo se aplicó en Estados Unidos sino que más tarde se trasladó a muchas otras latitudes, incluyendo América Latina.

En el trabajo mencionado de Cuadrado, escrito en 1988, este autor ya advierte sobre los cambios de enfoques, énfasis e instrumentos de política regional que se estaban produciendo por esta época en Europa, en parte como consecuencia de la crisis de los setenta y también por influencia de las nuevas conceptualizaciones teóricas, entre las cuales se destaca la que él llama *potencial de desarrollo endógeno*, basada en los principios de la acumulación flexible. Según Cuadrado, los cambios se caracterizan por una reducción en el uso de incentivos fiscales y financieros de carácter general y un mayor énfasis en la innovación tecnológica, el sector de servicios avanzados y la infraestructura de telecomunicaciones e información<sup>49</sup>.

Se trataba, en suma, de desplazar la atención desde los incentivos para forzar los movimientos del capital hacia el mejoramiento del potencial del crecimiento local endógeno.

De acuerdo con estos nuevos enfoques, la vieja política regional de reducción de disparidades, debiera ser sustituida por *un modelo de pluralismo regional, en el cual cada región combine las tradiciones y las vocaciones de producción local con las tecnologías avanzadas más apropiadas a su situación*.

---

del desarrollo”, en Carmagnani, Marcello y Gustavo Gordillo de Anda, coords. (2000), *Desarrollo social y cambios productivos en el mundo rural europeo contemporáneo*, México, D. F.: El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica.

<sup>47</sup> Piore, Michael A. y Charles F. Sabel (1984), *op. cit.*

<sup>48</sup> Benko, Georges y Allan Lipietz (1994), *Las regiones que ganan*, Valencia: Editions Alfons El Magnànin, p. 31.

<sup>49</sup> Cuadrado Roura, Juan R. (1988), *op. cit.*, sección III. Otra excelente puesta en contexto de la evolución de las políticas regionales hacia el desarrollo endógeno a finales de los ochenta, se encuentra en: Chisholm, Michael (1990), *op. cit.*

Derivados de esta nueva concepción del desarrollo, un primer conjunto de políticas se orientó hacia las posibilidades de replicar *el modelo de los distritos industriales italianos*.

A pesar de las muy bien fundamentadas críticas sobre la validez de la teoría según la cual el nuevo paradigma de la acumulación flexible habría reemplazado definitivamente al sistema fordista, el hecho es que se han hallado numerosas evidencias empíricas de la existencia de aglomeraciones que responden a las características del distrito industrial.

Aparte de la Tercera Italia, es el caso de Baden-Württemberg (Alemania), Jutland (Dinamarca), el suroccidente de Flandes (Bélgica), Toyota City (Japón), Ulsan y Pohang (Corea del Sur), Orange County (Estados Unidos) y ciertamente Silicon Valley.

En América Latina se han documentado casos en Blumenau, Santa Catarina y Valle de Sinos (Brasil); Gamarra (Perú); y Guadalajara y León (México).

Aunque está claro que no existe un modelo único de distrito industrial, ni siquiera en Italia, y que estos sistemas son el fruto evolutivo de la confluencia de factores empresariales, políticos y sociales que no pueden ser reproducidos a voluntad, los estudios de caso realizados permiten señalar que los aspectos positivos de los distritos pueden lograrse a través de ciertas acciones deliberadas de política.

Entre éstas se pueden mencionar las siguientes: estímulo a la cooperación y asociación entre firmas y la creación de nuevas; formación de recursos humanos locales; provisión de infraestructura de servicios avanzados (telecomunicaciones, tecnología, asesoría empresarial); y la delegación de funciones de promoción económica a instituciones de orden regional y local y el correlativo fortalecimiento de los gobiernos locales<sup>50</sup>.

Las limitaciones del concepto de distrito industrial generaron la necesidad de un enfoque más dinámico, que captara mejor la incidencia de los procesos de innovación tecnológica y los servicios avanzados. Surgió así la teoría del *medio o entorno innovador*, que se comentó en el capítulo primero (acápito II. 2.2).

En la medida en que el concepto de medio innovador involucra las nociones de *red, sinergias y aprendizaje* en el marco de un determinado territorio,

---

<sup>50</sup> Helmsing, A. H. J. (Bert) (1999), *op. cit.*, p. 24 y ss.; y Schmitz, Hubert y Bernard Musyck (1994), "Industrial Districts in Europe: Policy Lessons for Developing Countries", en *World Development*, Vol. 22, No. 6.

resulta muy afín al de *sistema de innovación* desarrollado en la literatura neoshumpeteriana.

La primera definición de este sistema, propuesta por Freeman (1988), lo identificaba con la red de instituciones en los sectores público y privado cuyas actividades e interacciones producen y difunden nuevas tecnologías a escala nacional. Autores como Lundvall, Nelson y Edquist han contribuido posteriormente a la elaboración y aplicación del enfoque del *Sistema Nacional de Innovación (SNI)*.

A juicio de Chudnovsky, los elementos definitorios del SNI son la innovación, como un proceso interactivo de producción y difusión de tecnología, y el aprendizaje colectivo. El concepto ya se está aplicando para efectos de definición de políticas en varios países europeos y latinoamericanos<sup>51</sup>.

Trasladado al plano de los territorios subnacionales, el enfoque del SNI da lugar al de *Sistema Regional de Innovación (SRI)*.

Un SRI puede ser definido como un conjunto de redes de agentes públicos, privados y educacionales que interactúan en un territorio específico, aprovechando una infraestructura particular, para los propósitos de adaptar, generar y difundir innovaciones tecnológicas<sup>52</sup>. Por eso se habla también de *Región Inteligente*<sup>53</sup>.

La fortaleza del enfoque del SRI es su visión sistémica, la cual desplaza la atención desde distintos actores y elementos aislados hacia el funcionamiento eficiente del sistema en su conjunto.

Aunque el SRI no ofrece lineamientos específicos de política, sí es un instrumento muy útil para identificar las fortalezas y debilidades del potencial de

---

<sup>51</sup> Chudnovsky, Daniel (1999), "Políticas de ciencia y tecnología y el sistema nacional de innovación en la Argentina", en *Revista de la Cepal*, No. 67, abril.

<sup>52</sup> Carlson, B. y R. Stankiewicz (s.f.), "On the Nature, Function and Composition of Technological Systems", *Journal of Evolutionary Economics*, 1 (2). Citado por: Montero, Cecilia y Pablo Morris (1999), "Territorio, competitividad sistémica y desarrollo endógeno. Metodología para el estudio de los sistemas regionales de innovación", en Ilpes/Cepal, Universidad del Bio Bio (1999), *Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización*, Santiago de Chile: Ediciones Universidad del Bio Bio, p. 330.

<sup>53</sup> Florida, R. (1995), "Towards the Learning Regions", en *Futures*, Vol. 27, No. 5.

innovación y competitividad de un territorio y a estos efectos está comenzando a ser utilizado por las regiones<sup>54</sup>.

No obstante, conviene advertir que varios estudios de caso realizados en Europa revelan que la contribución de las redes y las interacciones en las regiones altamente innovadoras, no son tan significativas como se sostiene en los enfoques del distrito industrial, el medio innovador y el SRI.

Esto sería especialmente cierto en las regiones metropolitanas, en donde, según estas fuentes, predominan la innovación realizada por firmas individuales que mantienen sus investigaciones en secreto. Para estas empresas es más importante el acceso a capital de riesgo y a personal con formación avanzada que el *networking*<sup>55</sup>.

Ahora bien, nótese que en las formulaciones de política que se desprenden de los enfoques de la especialización flexible (en sus distintas modalidades) y del SRI hay un elemento común que es la *aproximación sistémica*, rasgo que, por cierto, también es compartido por los enfoques de la competitividad y del biorregionalismo (véase capítulo primero).

Hay, entonces, una clara tendencia a enfatizar la racionalidad y la eficiencia sistémicas en el uso de los recursos y en el manejo de las opciones existentes en un territorio, tanto que aquí encuentra Helmsing la nota distintiva de lo que para él es la *tercera generación* de políticas regionales. En sus palabras:

Las políticas de tercera generación enfatizan la competitividad sistémica mientras las políticas de segunda generación se orientan hacia las acciones de las firmas y la cooperación entre las firmas; así, las políticas de tercera generación enfatizan la importancia de las condiciones básicas. Estas últimas no sólo se refieren al marco macroeconómico, sino también a un conjunto de acciones del nivel meso (sectorial y local) reforzando la competitividad de los sistemas regionales de producción<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> En el trabajo citado de Montero y Morris se hace una aplicación del esquema del SRI a la Región del Libertador Bernardo O'Higgins. En otros países de América Latina, el SRI se está utilizando ampliamente para las políticas regionales de ciencia y tecnología. Véase al respecto: Morales, Juan Ricardo y Jesús Hernán Perdomo (1998), *Ciencia, innovación y desarrollo regional*, Bogotá: Colciencias.

<sup>55</sup> Simmie, James, ed. (1997), *Innovation, Networks and Learning Regions?*, Gateshead, Tyne and Wear: Jessica Kingsley Publishers Ltd., parte V.

<sup>56</sup> Helmsing, A. H. J. (Bert) (1999), *op. cit.*, p. 34.

Para este autor, otra diferencia importante de la última cosecha de políticas con relación a la primera es que el gobierno ya no está en el centro del proceso. Entran a jugar las firmas, las instituciones de apoyo y los gobiernos locales.

En este sentido, un instrumento de política regional que ha tomado mucha fuerza es el *cluster*. Aunque el concepto se remonta a Marshall y está emparentado con el de distrito industrial<sup>57</sup>, su creciente popularidad se debe a los trabajos y recomendaciones de política de Porter. Según la definición de este autor:

Los *clusters* son concentraciones geográficas de firmas e instituciones interconectadas en un determinado sector. Comprenden una gama de industrias y otras entidades importantes para la competitividad, ligadas entre sí.

Ellos incluyen... proveedores de insumos especializados como componentes, maquinaria, servicios e infraestructura especializada... frecuentemente se extienden hacia adelante para incluir los canales de distribución y los clientes, y horizontalmente hacia los fabricantes de productos complementarios y firmas en sectores relacionados por tecnología, habilidades o insumos comunes... muchos incluyen instituciones gubernamentales y de otra índole como universidades, agencias de normalización, centros de investigación, asociaciones gremiales y centros de formación vocacional...<sup>58</sup>

Como se puede observar, aquí están juntas todas las teorías de encadenamientos, aglomeración, externalidades, proximidad, asociatividad, *networking*, innovación, cooperación, etc.

De la mano de Porter y de su empresa de asesorías Monitor, la metodología de *clusters* se ha aplicado en numerosos países de Europa y de América Latina. Con un énfasis centrado en la industrialización de los recursos naturales, la Cepal está adelantando también un proceso de identificación de *clusters* en varios países latinoamericanos<sup>59</sup>.

Para efectos de política, la consolidación y promoción de *clusters* pasa por elevar la competitividad de las pymes, la capacidad de innovación y la cooperación entre empresas<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> Schmitz, Hubert y Khalid Nadvi (1999), "Clustering and Industrialization: Introduction", en *World Development*, Vol. 27, No. 9.

<sup>58</sup> Porter, Michael E. (1998), "Clusters and the New Economics of Competition", en *Harvard Business Review*, nov./dic., p. 78. Traducción libre del autor.

<sup>59</sup> Ramos, Joseph (1997), *op. cit.*

<sup>60</sup> Altenburg, Tilman y Jörg Meyer-Stammer (1999), "How to Promote Clusters: Policy Experiences from Latin America", en *World Development*, Vol. 27, nov. 9, p. 1.708 y ss.

Con todo, estudios de caso realizados en la Unión Europea revelan que si bien los países miembros y la propia Comisión Europea han adoptado los nuevos enfoques basados en la competitividad como pilares de sus políticas regionales, no han abandonado para ningún efecto la preocupación por la reducción de las disparidades interregionales. Es que si bien ha habido un apreciable proceso de convergencia, los desequilibrios regionales siguen siendo significativos y su eliminación –a juicio de la Comisión– demandaría por lo menos una generación o más. Pero se presenta aquí un fenómeno bien interesante: mientras los gobiernos nacionales disponen de recursos cada vez menores para financiar programas ambiciosos de desarrollo regional, la Comisión, a través de los Fondos Estructurales, se ha convertido en la principal fuente de financiación para las regiones atrasadas. Esto le da la oportunidad al órgano comunitario de ganar una influencia creciente en las regiones que reciben ayuda.

En la actualidad la Comisión está elaborando un “Concepto Europeo para el Ordenamiento Territorial”, que servirá a los países miembros como orientación indicativa para su planificación territorial.

A resultas de lo anterior, las regiones de la UE, e incluso las de los países centroeuropeos y de la ex Unión Soviética, que aspiran a ingresar al bloque, miran cada vez más hacia la Comisión, y no a sus estados nacionales, en busca de lineamientos estratégicos para su desarrollo. A juicio de algunos analistas, la Comisión Europea está más a tono con los temas concernientes al desarrollo regional que los gobiernos nacionales. Se destaca en este sentido el caso del Reino Unido<sup>61</sup>.

La política regional de la Comisión se basa en los principios de cohesión (reducción de las disparidades) y competitividad sistémica. En sus palabras:

Estos factores apuntan directamente a la necesidad de adoptar un enfoque integrado del desarrollo regional que reconozca explícitamente la complejidad del proceso y que tenga debidamente en cuenta la interacción de los factores intangibles y tangibles. Se necesita, en suma, adoptar una estrategia de largo plazo que aborde simultáneamente los numerosos problemas de la falta de competitividad e intente construir el capital social de una

---

<sup>61</sup> Boland, Philip (1996), “Regional Development Strategies in Europe: A Summary of the Key Issues”, en Alden, Jeremy y Philip Boland (1996), *Regional Development Strategies. A European Perspective*, Regional Studies Association, Melksham, Wiltshire: Jessica Kingsley Publishers Ltd.

región –su cultura empresarial, su estructura administrativa, sus relaciones institucionales, etc.–, simultáneamente con su infraestructura física, las cualificaciones de su mano de obra y su base productiva<sup>62</sup>.

Adviértase que en este planteamiento es fácil identificar los diferentes componentes del desarrollo endógeno que hemos venido comentando. Similares tendencias se observan en el conjunto de los países de la OECD<sup>63</sup>, aunque Francia las ha incorporado en su tradición de *Aménagement du Territoire*<sup>64</sup>.

En Estados Unidos está ocurriendo un fenómeno distinto al de la Unión Europea; esto es, en vez de una delegación hacia arriba de la política regional –frente a la ausencia de políticas federales para apoyar las regiones–, los estados y las localidades han reforzado sus tradicionales estímulos de desarrollo económico, dándoles un carácter más proactivo y empresarial<sup>65</sup>. Puesto que desde los años ochenta el gobierno federal suprimió o transfirió los programas de apoyo a los estados, éstos (y también las ciudades) están adoptando sus propias estrategias de desarrollo endógeno, en una transición que coincide con la delineada por Jessop (del Estado de bienestar keynesiano al Estado de trabajo shumpeteriano, véase capítulo primero, sección III).

Según Clarke y otros, el activismo económico estatal es más acusado en las áreas deprimidas por la desindustrialización, como los estados de los Grandes Lagos (Ohio, Michigan, Indiana, Illinois y Wisconsin) y los del medio este. El enfoque *empresarial* se caracteriza por:

- *Orientación proactiva*, que consiste en el uso de estrategias más intervencionistas.
- *Selectividad*, prioridad a los sectores y empresas de alta tecnología y a la investigación y el desarrollo.
- *Mejoramiento del clima empresarial*, apoyo directo a las firmas y dotación de infraestructuras avanzadas.
- *Intervención en las condiciones del mercado*, promoción de economías de aglomeración y alianzas público-privadas.

---

<sup>62</sup> Comisión de la Unión Europea (1999), *Política regional y cohesión, sexto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómicas de las regiones de la Unión Europea*, Sec (1999) 66 final, Bruselas, pp. 9 y 10.

<sup>63</sup> OECD (2000), *Regional Development Tendencies in OECD Countries* (Internet).

<sup>64</sup> Datar (2000), *op. cit.*

<sup>65</sup> Clarke, Susan *et al.* (1998), “Estrategias de desarrollo en áreas deprimidas en Estados Unidos”, en *Territorios*, No. 1, Bogotá: Cider, Universidad de los Andes.

– *Apoyo a la inversión*, incentivos financieros, tributarios y regulatorios<sup>66</sup>.

Desde otra perspectiva, un estudio comparativo sobre las experiencias de planificación regional en Estados Unidos revela que los casos exitosos, como Oregon, tienen mucho que ver con factores políticos e institucionales relacionados con la presencia de instituciones regionales fuertes, consensos políticos estables, homogeneidad regional y policentrismo, y un *proyecto regional* ampliamente compartido<sup>67</sup>.

#### IV. Las políticas regionales en América Latina

América Latina no ha escapado a los efectos de las transformaciones estructurales y a los cambios en la orientación de las políticas regionales reseñados en las secciones anteriores. Aunque originadas –en su gran mayoría– en los países avanzados, dichas mutaciones han impactado directamente el desarrollo latinoamericano y han inducido respuestas de política que buscan adaptar el mismo a las tendencias internacionales dominantes.

Así, la crisis de crecimiento y productividad de los años setenta en los países centrales tuvo en nuestro contexto su correlato exacto en la tristemente célebre “década perdida”, seguida de la no menos frustrante de “luces y sombras”<sup>68</sup>. En paralelo, el ocaso del Estado keynesiano de bienestar en el mundo desarrollado tuvo su equivalencia en una crisis generalizada de gobernabilidad en América Latina.

Para lo primero, que se atribuyó al agotamiento del modelo de crecimiento hacia adentro, se recetó el *Consenso de Washington*, con las consecuencias conocidas, y para lo segundo, la fórmula de *menos Estado-mejor Estado*. Más recientemente, la globalización ha conducido a la adopción irrestricta del *imperativo de la competitividad*.

En este marco –predominante en todos los países de la región a partir de los años ochenta– se iniciaron dos procesos relevantes para los propósitos de

---

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 51.

<sup>67</sup> Wheeler, Stephen (1998), “Reasons for Successful Regional Planning: a Comparative Analysis of Portland, Toronto and the San Francisco Bay Area”, ponencia presentada a la Annual Conference of the Association of Collegiate Schools of Planning, Pasadena, California.

<sup>68</sup> Son los nombres con los que la Cepal denominó las décadas de los ochenta y los noventa, respectivamente.

este trabajo: la desvalorización de la planificación y de las políticas sectoriales y regionales, y la descentralización, para aligerar al Estado nacional de responsabilidades que supuestamente podían ser mejor cumplidas por los niveles subnacionales.

De esta manera, las políticas regionales intervencionistas que buscaban la desconcentración territorial y la disminución de las disparidades interregionales –practicadas en los años sesenta y setenta– cuya eficacia, hay que decirlo, fue muy modesta, fueron en cierto modo reemplazadas por los procesos descentralizadores.

A través de éstos se esperaba sentar las bases para un desarrollo local competitivo, asegurar la equidad social a nivel territorial, aumentar la participación política, y promover la eficiencia y la transparencia de las administraciones públicas<sup>69</sup>.

Si bien la línea de la descentralización del desarrollo económico es la que menos ha avanzado, es indudable que los espacios abiertos por el empoderamiento político y fiscal de las autoridades subnacionales ha sido aprovechado por éstas, para emprender iniciativas propias de impulso a sus economías.

Esta circunstancia, combinada con una revalorización de los componentes territoriales del desarrollo<sup>70</sup>, ha inducido la aparición desde los años noventa de una nueva gama de políticas regionales de características muy similares a las de Europa y Estados Unidos, que comentamos anteriormente.

En dicha revalorización han incidido varios de los factores con los cuales nos hemos ido familiarizando a lo largo en este trabajo. En primer lugar, la globalización ha puesto en evidencia que, si la economía funciona con la lógica de los modelos de crecimiento endógeno y la Nueva Geografía Económica, el crecimiento se concentra acumulativamente en las regiones con mayores ventajas competitivas (áreas metropolitanas) y en las que disponen de recursos exportables. En algunos casos –vía los acuerdos de integración– también se dinamizan las áreas de frontera. Éstas son las regiones *ganadoras* que se conectan con la economía mundial a través de las inversiones en los servicios avanza-

---

<sup>69</sup> Finot, Iván (2001), “Descentralización en América Latina: teoría y práctica”, Santiago de Chile: Ilpes/Cepal, *Serie Gestión Pública*, No. 12.

<sup>70</sup> Una buena exposición de este proceso en América Latina se encuentra en: Ilpes/Cepal (2000), “La reestructuración de los espacios nacionales”, *Serie Gestión Pública*, No. 7, Santiago de Chile.

dos (en el primer caso) y las exportaciones (en el segundo). En agudo contraste quedan las regiones *perdedoras*, marginadas de los nuevos circuitos económicos internacionales y de los propios mercados nacionales a los cuales pertenecen.

Con el agravante —como anota Markusen— de que las políticas sectoriales orientadas a la competitividad internacional pueden reforzar las tendencias concentradoras<sup>71</sup>. Un claro ejemplo de lo anterior es la repolarización de la economía brasileña y el desgarramiento entre los estados de la frontera norte de México completamente integrados a la economía norteamericana —vía Nafta— y los estados del sur (Chiapas, Oaxaca y Guerrero) con niveles de ingreso equivalentes a un quinto de los que tienen los primeros<sup>72</sup>.

Cobra nueva vigencia en América Latina la metáfora de Belindia o Chesotho, países quiméricos con unas regiones de vanguardia en las fronteras del desarrollo y otras con niveles de ingreso comparables a los territorios más atrasados del mundo<sup>73</sup>.

A esta nueva onda de *archipiلاغización* se agregan insidiosamente los desequilibrios en el interior de las regiones, entre las capitales provinciales y su *hinterland*, y en el seno de las áreas metropolitanas<sup>74</sup>.

En segundo término, la *terciarización* de las economías latinoamericanas más avanzadas, con el consiguiente peso creciente de los servicios de punta (telecomunicaciones, finanzas, transporte internacional, etc.) en el PIB, está induciendo una mayor atención a las infraestructuras correspondientes, a través de inversiones más selectivas y localizadas y de polos de innovación tecnológica<sup>75</sup>.

---

<sup>71</sup> Markusen, Ann (1995), “Interaction Between Regional and Industrial Policies: Evidence from Four Countries”, en World Bank (1995), *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994*, Washington, D. C.

<sup>72</sup> Para un buen análisis de las tendencias del desarrollo regional en México, véase: Wong González, Pablo (1977), *La paradoja regional y regionalismos emergentes en México: entre la globalización y el centralismo*, Santiago de Chile: Ilpes/Cepal, LC/IP/6.101.

<sup>73</sup> Belindia: Bélgica e India; Chesotho: República Checa y Lesotho. Traídos a cuenta en: Boisier, Sergio (1996), “La geografía de la globalización: un único espacio y múltiples territorios”, documento preparado para el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la *Reforma del Estado y de la Administración Pública*, celebrado en Rio de Janeiro, Brasil, entre el 7 y el 9 de noviembre de 1990.

<sup>74</sup> Ilpes/Cepal (2000), *op. cit.*, p. 29.

<sup>75</sup> Para un completísimo estudio de los procesos de formación de *espacios regionales de innovación y conocimiento* en un país latinoamericano, véase: Casas, Rosalba, coord. (2001), *La formación de redes de conocimiento, una perspectiva regional desde México*, Barcelona: Anthropos, Instituto de Investigaciones Sociales-Unam.

El *imperativo de la competitividad*, en tercer lugar, conduce a un examen más detenido de las vocaciones y potencialidades de cada territorio en particular. En cuarto término, la penetración de las teorías del capital social han estimulado una variada gama de iniciativas para construir proyectos consensuados de desarrollo regional y local.

Por último, las exigencias de incorporar criterios de sostenibilidad en la gestión del desarrollo obliga a tomar en cuenta la conservación y mejoramiento de los recursos físicos y biológicos, que por definición son localizados.

Por las razones anteriores, en América Latina está hoy a la orden del día la ejecución de actividades de apoyo y promoción del desarrollo regional que caen en la órbita de las políticas e instrumentos de segunda (y tercera generación, en los términos de Helmsing). El problema es que se trata, bien de acciones instrumentales sin un marco coherente de política, o bien de procesos de *regionalización* de políticas sectoriales, como el comercio exterior y la ciencia y tecnología, inconexos entre sí.

Así, en casi todos los países se adelantan acciones para medir y potenciar la competitividad de las regiones, identificar y promover distritos industriales y *clusters*, organizar sistemas regionales de innovación tecnológica, ordenar ambientalmente el territorio, etc.

Por otra parte, es visible, también, el activismo de las entidades territoriales en materia de proyectos estratégicos y acciones concretas de desarrollo endógeno. (Esta suerte de Estado de trabajo shumpeteriano que hemos mencionado en repetidas ocasiones.)

Podría decirse, en suma, que en el campo del desarrollo regional, América Latina –quizás como Estados Unidos, pero a diferencia de Europa en donde la Comisión juega un papel articulador– está atravesando por una fase caracterizada por programas, proyectos e instrumentos, sin un marco explícito de política.

En este sentido, entre los instrumentos de uso más frecuente se encuentran<sup>76</sup>:

---

<sup>76</sup> Para una excelente conceptualización del desarrollo local en América Latina y la presentación de estudios de caso de siete países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú), véase el volumen: Cepal/GTZ (2000), *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*, Santiago de Chile: Proyecto Regional de Desarrollo Económico Local y Descentralización.

Hardware:

- Construcción y mejoramiento de infraestructura para articular con el mercado internacional (puertos, puertos secos, aeropuertos, vías fluviales).
- Dotación y ampliación de infraestructura de telecomunicaciones y telemática.

Software:

- Apoyo a la pyme e impulso a la creación de nuevas empresas (incubadoras, capital de riesgo, fondos de garantías, *clusters*, etc.)
- Impulso a la innovación tecnológica.  
Centros de productividad y desarrollo tecnológico.  
Parques industriales y tecnológicos.  
Sistemas regionales de innovación tecnológica.  
Formación de recursos humanos.
- Sistemas de información para la toma de decisiones de inversión (bancos de proyectos, promotoras de inversión).

Orgware:

- Empoderamiento de las entidades territoriales a través de la descentralización política, administrativa y fiscal.
- Regionalización del territorio para efectos de la planificación y ordenamiento ambiental territorial.
- Adaptación de las administraciones regionales y locales para la promoción del desarrollo.
- Alianzas y cooperación entre gobierno, sector privado, universidades y ONG.
- Proyectos estratégicos consensuados de desarrollo regional y local.

Otra línea de trabajo que comienza a abrirse paso es la del Ordenamiento Territorial, inicialmente centrada en el nivel municipal, pero con alcances regionales en el caso de las áreas metropolitanas<sup>77</sup>.

Frente a esta diáspora de instrumentos e iniciativas, el gran desafío es la racionalidad y eficiencia sistémica de las que habla Helmsing. Sinergias y coor-

---

<sup>77</sup> Montes Lira, Pedro Felipe (2001), "El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile: Cepal, *Serie Medio y Ambiente y Desarrollo*, No. 45. En este trabajo se adelanta un análisis comparativo de los planes de ordenamiento territorial de las áreas metropolitanas de Bogotá, Montevideo y San Salvador.

dinación entre el nivel nacional y subnacional, entre políticas sectoriales (funcionales) y políticas regionales (espaciales), entre los agentes públicos y la sociedad civil, y entre marcos normativos y acciones operativas. Es el gran desafío de esta hora para las políticas regionales de América Latina.

Entre las opciones conceptuales y de gestión que están disponibles para llevar los esfuerzos de coordinación a un plano superior, evolucionando hacia lo que Meyer-Stamer llama “network-like forms of organization”, están el enfoque de *competitividad sistémica*, que este mismo autor utiliza para analizar la reestructuración económica de Brasil<sup>78</sup>, y el del *New Public Management (Nueva Gerencia Pública)*. Al primero, gestado por el Instituto Alemán de Desarrollo y la Cepal, ya nos referimos en el primer capítulo de este trabajo (sección III), y el segundo es una nueva concepción de la administración pública que considera que la gestión del Estado debe ser manejada con criterios similares a los de la gerencia privada<sup>79</sup>. Esto es, como en cualquier otro negocio, que el propósito último es la satisfacción del cliente, manejando elementos como gestión por resultados, participación ciudadana, descentralización y gestión estratégica<sup>80</sup>.

Después de lo expuesto anteriormente, se entiende claramente la siguiente definición de Vázquez Barquero:

El desarrollo económico local es un proceso de crecimiento y cambio estructural de la economía de una ciudad, comarca o región, en el que se pueden identificar, al menos, tres dimensiones...: una económica, caracterizada por un sistema de producción que permite a los empresarios locales usar eficientemente los factores productivos, generar economías de escala y aumentar la productividad a niveles que permiten mejorar la competitividad en los mercados; otra sociocultural en la que el sistema de relaciones económicas y sociales, las instituciones locales y los valores sirven de base al proceso de desarrollo; y otra,

---

<sup>78</sup> Meyer-Stamer, Jörg (1997), “New Patterns for Industrial Change: Perspectives for Brazil”, en *Journal of Development Studies*, Vol. 33, No. 3.

<sup>79</sup> Vargas Hernández, José (1999), “Las relaciones de los fundamentos teóricos entre la ‘Nueva Economía Política’, la ‘Nueva Gerencia Pública’ y la ‘Nueva Política Social’”, en *Instituciones y Desarrollo*, No. 4, Barcelona: PNUD/Instituto Internacional de Gobernabilidad, sept.

<sup>80</sup> Von Haldenwang, Christian (2001), “Nuevos conceptos de la política regional de desarrollo, aportes para la discusión latinoamericana”, en: Aghón, Gabriel *et al.* (2001), *op. cit.*, cap. II. En este trabajo se describe la aplicación del concepto de “New Public Management” que se está haciendo en Alemania.

política y administrativa, en que las iniciativas locales crean un entorno local favorable a la producción e impulsan el desarrollo sostenible<sup>81</sup>.

En síntesis y apelando a la descripción tanto de los enfoques teóricos presentada en el capítulo primero, como de las generaciones de políticas realizadas en el presente capítulo, las orientaciones de política regional que se perfilan en América Latina se esquematizan en la Tabla II.1

**Tabla II. 1**  
**Nuevas orientaciones de política regional en América Latina**

| Plano     | Política   | Enfoque   |                       |
|-----------|--|---|-----------------------|
| Político  | Descentralización  | Empoderamiento de los territorios subnacionales<br>Nueva Gerencia Pública   | Competencia sistémica |
|           | Construcción de la institucionalidad regional, cooperación público-privada<br>Modernización de la gestión pública regional | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Empoderamiento del sector privado y de la sociedad civil</li> <li>- El ciudadano como cliente</li> </ul> |                       |
| Económico | Desarrollo endógeno e integral   | Economías de aglomeración y ventajas competitivas regionales  |                       |
|           |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Distrito industrial</li> <li>- Medio innovador</li> <li>- <i>Clusters</i></li> </ul>                     |                       |
|           |  | Planeación estratégica  |                       |
|           |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Intervenciones selectivas</li> <li>- Pluralismo en los modelos de gestión</li> </ul>                     |                       |
| Ambiental | Desarrollo sostenible  | Ordenamiento ambiental  |                       |

Fuente: Elaboración del autor.

<sup>81</sup> Vázquez Barquero, Antonio (2001), "La política de desarrollo económico local", en Aghón, Gabriel *et al.* (2001), *op. cit.*, cap. I.



## CAPÍTULO TERCERO

### Un mundo de geometría variable: los territorios que *ganan* y los que *pierden*

#### I. Introducción

La geografía mundial está en plena ebullición. Así como en el macrouniverso hay regiones en expansión y otras que se contraen, galaxias y constelaciones inconmensurables, microuniversos en gestación y vastos espacios vacíos, en fin, huecos negros, antimateria y estrellas enanas; en el planeta Tierra las geografías humana, política y económica, también son multiformes y están en permanente proceso de cambio.

Cambios que parecen haberse acelerado exponencialmente en las postrimerías del siglo XX. La conformación de los grandes bloques supranacionales de la Unión Europea, Nafta y Asean, en contraste con la implosión de la Unión Soviética; la conversión en estados independientes de las naciones coloniales de África y el Caribe y la reunificación de Alemania, frente a la disolución de estados nacionales maduros como Yugoslavia y Checoslovaquia, que amenaza con extenderse también al resto de los Balcanes, Bélgica, Canadá y hasta el Reino Unido; el *choque de civilizaciones* y la *ira de las naciones sin Estado*, son algunas de las manifestaciones más visibles de los movimientos de reacomodación tectónica que está experimentando la geografía planetaria.

A éstos, se agrega una miríada de configuraciones menos evidentes pero de igual o mayor trascendencia práctica, como la aparición de superregiones transnacionales, ciudades globales, estados-ciudad, corredores de ciudades, ciudades-región y territorios con atributos antes reservados a los seres humanos, como las regiones que *aprenden* y las regiones *inteligentes*. No podían faltar, en esta era cibernética, las regiones *virtuales*<sup>1</sup>, como *Hongcouver*, un espacio de intensos flujos comerciales y financieros entre Vancouver y la Cuenca del Pacífico.

---

<sup>1</sup> Esta expresión es de Sergio Boisier, véase: Boisier, Sergio (1994), "Post-modernismo territorial y globalización: regiones pivotaes y regiones virtuales. Ciudad y territorio", en *Estudios Territoriales*, Vol. 2, No. 102, Madrid.

## II. Las regiones que *ganan*

En la Unión Europea, en la medida en que se disuelven las fronteras nacionales, se fortalecen los nexos entre regiones de diferentes países miembros, conformando regiones transnacionales cuyos vínculos de comercio y migraciones se remontan a varios siglos atrás. Alsacia, en el nororiente de Francia, tiene más en común con la región vecina de Baden-Württemberg en el sudeste alemán y con el cantón suizo de Basel, que con la propia economía francesa. Lo mismo ocurre entre las regiones alpinas de Francia, Suiza, Austria, Italia y Alemania, integrantes del llamado Arco Alpino. Estos territorios, junto con la Liga Báltica y Mitteleuropa (el corazón industrial de Europa), entre otros, constituyen las *superregiones europeas*<sup>2</sup>.

En el interior de los estados nacionales europeos las regiones ganadoras son, por ejemplo, Baden-Württemberg y Renania Norte-Westfalia en Alemania, Ródano-Alpes y Provenza-Costa Azul en Francia, Cataluña y el País Vasco en España, Véneto y Emilia Romagna en Italia, Shutaken y Kansai en Japón y Escocia en el Reino Unido<sup>3</sup>.

Por su parte, la economía globalizada ha generado unas centralidades en las que se concentran las funciones de comando y dirección de los nuevos sectores líderes (finanzas, telecomunicaciones y servicios avanzados). Toronto, Sidney, Frankfurt, Zürich, y desde luego, Nueva York, Londres y Tokio son *ciudades globales*, que no operan independientemente sino como partes de una red global que controla la mayor parte de los flujos mundiales de capitales, información y servicios conexos<sup>4</sup>.

Las ciudades globales son centros de poder político, tanto nacional como internacional, y sede de organizaciones gubernamentales y multilaterales; centros de comercio internacional y transporte, que actúan como puntos de distribución en sus fronteras nacionales y para los países vecinos y, en consecuencia,

---

<sup>2</sup> Delamaide, Darrel (1994), *The New Superregions of Europe*, Nueva York: Penguin Books.

<sup>3</sup> Las regiones alemanas (Länders), las españolas (Comunidades Autónomas) y las italianas tienen una larga tradición de identidad cultural y sociológica, en tanto que las francesas (régions) son divisiones puramente administrativas y de planificación. En el Reino Unido hay regiones históricas como Escocia —que son casi una nación en sí mismas— y regiones administrativas. Véase: Newhouse, John (1997), “Europe’s Rising Regionalism”, en *Foreign Affairs*, enero-febrero.

<sup>4</sup> Sassen, Saskia (1998), “Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos”, en revista *Eure*, No. 71, Santiago de Chile, marzo.

concentran servicios financieros y profesionales de la más variada índole (medicina, derecho, educación superior, tecnología); son centros de recolección y difusión de información a través de medios masivos y publicaciones; son grandes centros de producción y consumo; y sede de las oficinas centrales de las empresas multinacionales y de actividades culturales de alto nivel<sup>5</sup>.

De acuerdo con Friedman:

Todas las ciudades globales de primer rango, excepto dos, están localizadas en los países centrales. Las dos excepciones son São Paulo, que articula la economía brasileña, y la *ciudad-estado* de Singapur, la cual desempeña el mismo papel para una región multinacional en el Sudeste asiático<sup>6</sup>.

Rio de Janeiro, Buenos Aires y Ciudad de México, Johannesburgo, Hong Kong, Taipei, Manila, Bangkok y Seúl, son consideradas ciudades globales secundarias<sup>7</sup>.

Construyendo sobre los aportes seminales de Friedman, Hall y Sassen, un grupo de geógrafos norteamericanos ha comenzado a hablar de *Global City-Regions* (*ciudades-región globales*), que es una extensión del concepto de ciudades globales, que trata de captar tanto las implicaciones regionales como el papel económico y político mundial de ciertas regiones metropolitanas<sup>8</sup>. Ejemplos de este tipo de conurbaciones de prominencia global son las regiones de Rin-Main, con Frankfurt como su portaestandarte; Rin-Ruhr que comprende a Bonn, Colonia, Düsseldorf, Essen, Duisburg y Dortmund; y Randstad, integrada por Amsterdam, Rotterdam y La Haya, que individualmente son ciudades mundialmente importantes<sup>9</sup>.

En una distancia de alrededor de 800 kilómetros, entre la Bahía de Massachusetts y el valle del Potomac, se localiza una cadena de cinco de las más grandes áreas me-

---

<sup>5</sup> Hall, Peter (1984), *The World Cities*, tercera edición, Londres: Weidenfeld & Nicolson.

<sup>6</sup> Friedman, John (1986), "The World City Hypothesis", *Development and Change*, 17 (1), citado por: Tolosa, Hamilton C. (1998), "Rio de Janeiro as a World City", en: Lo, Fu-chen y Yue-man Yeung, eds. (1998), *Globalization and the World of Large Cities*, The United Nations University, Nueva York: United Nations University Press. Las itálicas y la traducción son del autor.

<sup>7</sup> Tolosa, Hamilton C. (1998), *op. cit.*

<sup>8</sup> Scott, Allen J., John Agnew, Edward E. Soja y Michael Storper (2001), "Global City-Regions", en Scott Allen J., ed. (2001), *Global City-Regions, Trends, Theory, Policy*, Oxford: Oxford University Press.

<sup>9</sup> Kunzman, Klaus R. (1998), "World City Regions in Europe: Structural Change and Future Challenges", en Lo, Fu-chen y Yue-man Yeung, eds. (1998), *op. cit.*

tropolitanas de Estados Unidos: Boston, Nueva York, Philadelphia, Baltimore y Washington, D. C. Entre ellas hay una docena de áreas metropolitanas más pequeñas. Otro enorme *corredor de ciudades* comienza en San Francisco, pasa por Los Angeles y San Diego y termina en Tijuana, dejando en el intermedio 16 de las 30 ciudades de mayor crecimiento de Estados Unidos y convirtiendo a toda California en un área metropolitana *extendida*<sup>10</sup>. *Beseto* (Beijing-Seúl-Tokio) es el corredor transnacional más importante de Asia Oriental y comprende cinco mega-ciudades (Beijing, Tianjin, Seúl, Tokio-Yokohama, Osaka-Kobe), cada una con una población de más de 10 millones de habitantes<sup>11</sup>.

Además de los conceptos de *regiones que aprenden*, *regiones inteligentes* y *regiones innovadoras*, cuyos alcances examinamos en el capítulo anterior, Castells acuñó el de *Ciudad informacional* (*Informational City*), como una categoría para entender cómo la interacción entre tecnología, sociedad y espacio genera unos nuevos procesos urbano-regionales que constituyen la base material de la civilización en la era informacional<sup>12</sup>.

Veltz utiliza la metáfora del *archipiélago*. Los flujos económicos se concentran en el seno de una *red-archipiélago* de grandes polos, en la que las relaciones de radio largo (horizontales, entre polos) son más fuertes que las de radio corto (verticales, de los polos con su *hinterland*). Los polos son las islas o espacios emergentes que conforman el archipiélago, mientras los ámbitos que no se integran son los fondos marinos sumergidos<sup>13</sup>.

Más aún, para seguir con la metáfora cósmica con la que se inició este capítulo, mencionaremos que Benko y Lipietz hablan de *nebulosas de redes o redes de distritos* para significar las ciudades-región como Los Angeles que contienen en su interior varios distritos metropolitanos de tamaño medio<sup>14</sup>.

Los polos del archipiélago son, la mayoría de las veces, el resultado de la historia, del azar y de las economías de aglomeración generadas por la acción espontánea de las fuerzas del mercado, pero excepcionalmente aparecen como

---

<sup>10</sup> Gordon, Peter y Harry W. Richardson (1998), "World Cities in North America. Structural Change and Future Challenges", en Lo, Fu-chen y Yue-man Yeung, eds. (1998), *op. cit.*

<sup>11</sup> Yeung, Yue-man y Fu-chen Lo (1998), "Globalization and World City Formation in Pacific Asia", en *op. cit.*

<sup>12</sup> Castells, Manuel (1989), *The Informational City*, Padstow: Blackwell.

<sup>13</sup> Veltz, Pierre (1999), *op. cit.*

<sup>14</sup> Benko y Lipietz (1994), *op. cit.*, p. 373.

consecuencia de intervenciones deliberadas de política industrial y tecnológica ejecutadas por los gobiernos. Es el caso de los *tecnopolos*.

Pierre Lafitte, fundador de Sophia Antípolis (Francia), define el tecnopolo como:

La acción de juntar en el centro de una misma localización, actividades de alta tecnología, centros de investigación, empresas y universidades, además de instituciones financieras, para promover el contacto entre estos cuerpos, de tal manera que se produzca un efecto sinérgico del cual puedan emerger nuevas ideas e innovaciones tecnológicas, para luego promover la creación de nuevas empresas<sup>15</sup>.

Los tecnopolos pueden asumir diversas modalidades: parques científicos (Parque Científico de Cambridge, Parque Industrial de Stanford); tecnópolis (Sophia Antípolis y Tsukuba, Japón); y complejos urbano-académico-tecnológicos (Research Triangle Park, en Carolina del Norte, Estados Unidos, y Munich en Alemania).

En Japón, como parte integral de una política industrial con un fuerte contenido regional<sup>16</sup>, existen en la actualidad 26 tecnópolis, entre las cuales se destacan las de Hakodate, Ube (Yamagushi), Sendai, Shinonogawa, Kumamoto, Oita (Kenhoku Kunisaki) y Tsukuba.

Las configuraciones caleidoscópicas descritas anteriormente tienen un elemento en común: *su condición urbana*<sup>17</sup>. Durante los años setenta y ochenta, la congestión y el malestar social, que con frecuencia acompañaron el crecimiento urbano, generaron una visión pesimista del futuro de los grandes conglomerados urbanos. Esto y el crecimiento urbano menos concentrado y, por tanto, más difuso, anunciado por el enfoque de la acumulación flexible, dieron pie a la tesis de la *desurbanización o contra-urbanización*, como una tendencia inherente al desarrollo de las sociedades capitalistas avanzadas, en su transición hacia la sociedad posindustrial prefigurada por Bell.

---

<sup>15</sup> Citado por: Benko, Georges (1998), "El impacto de los tecnopolos en el desarrollo regional. Una revisión crítica", en revista *Eure*, No. 73, Santiago de Chile, diciembre.

<sup>16</sup> "Ley para acelerar el desarrollo regional a través de complejos industriales de alta tecnología" (1983). Véase: Park, Sang-Chul (1997), "The Japanese Technopoles Strategy", en Simmie, James, ed. (1997), *op. cit.* Véase también un completo *survey* de los tecnopolos en el mundo en: Castells, Manuel y Peter Hall, *op. cit.*

<sup>17</sup> Caravaca Barroso, Inmaculada (1998), "Los nuevos espacios ganadores y emergentes", en revista *Eure*, No. 73, Santiago de Chile, diciembre.

Por el contrario, como hemos visto, la reestructuración capitalista y la globalización están convirtiendo las grandes áreas urbanas en las formas espaciales dominantes de la nueva geoeconomía mundial. Son las *regiones que ganan*, en la expresión que Benko y Lipietz hicieron famosa<sup>18</sup>.

Algunos de los territorios *ganadores* de los países desarrollados más mencionados en la literatura, se agrupan en la Tabla III.1

### III. Los territorios que *pierden*

Por supuesto que en el juego de la competitividad *glocalizada* no sólo hay ganadores. Por el contrario, los procesos de globalización y reestructuración, al tiempo que brindan oportunidades a los territorios mejor dotados, impactan negativamente y hasta marginan los espacios que no cuentan con tales condiciones.

En Europa, por ejemplo, aunque el asunto de las disparidades regionales no está del todo zanjado, porque la evidencia empírica disponible no es concluyente y abona la hipótesis tanto de convergencia como de divergencia<sup>19</sup>, el hecho es que la brecha del nivel de PIB *per cápita* entre las diez regiones más pobres y las diez más ricas, es de tres a uno<sup>20</sup>.

De las regiones más atrasadas, cuatro pertenecen a Grecia (Tesalia, Jonia Nisia, Macedonia Oriental y Macedonia Occidental), dos a Portugal (Alentejo y Norte), dos a Dinamarca (Thuringen y Meckrenburg-Vorpommern), una a España (Galicia) y una a Italia (Cantabria), y es hacia estas regiones que se dirige principalmente la ayuda de la Comisión Europea a través de los Fondos Estructurales.

En España la brecha entre Cataluña y Galicia (las regiones más rica y más pobre, respectivamente) es cerca de dos a uno<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Estos autores aclaran que se están refiriendo a una “victoria” económica, sin entrar en el debate de los criterios políticos, sociales, éticos y ecológicos de la emulación. Es con esta misma connotación que nosotros utilizamos el término. Benko y Lipietz (1994), *op. cit.*, p. 376.

<sup>19</sup> Andrés, J. y R. Domenech (1995), *La convergencia real en Europa*, MEH, Madrid, citado por: Pujadas, Romà y Jaume Font (1998), *op. cit.*, p. 137.

<sup>20</sup> Comisión de la Unión Europea (1999), *op. cit.*, tabla 2, p. 200.

<sup>21</sup> Cuadrado Roura, Juan Ramón (1998), “Divergencia versus convergencia de las disparidades regionales en España”, en revista *Eure*, No. 72, Santiago de Chile, septiembre.

Tabla III. 1  
Los territorios "ganadores"

|        | Áreas metropolitanas   | Ciudades globales                     | Regiones  | Ciudades-región   | Corredores de ciudades   | Tecnopolos   | Distritos industriales y medios innovadores  |
|--------|--|---------------------------------------|---|---|--|--|--|
| Europa | París<br>Greater London<br>Milán   | París<br>Londres, Frankfurt<br>Zürich | Hamburgo, Darmstad,<br>Oberbavarn, Bremen<br>(Alemania)<br>Brusclas, Amberes<br>(Bélgica)<br>Luxemburgo<br>Emilia Romaña, Venecia,<br>Lombardía, Valle d'Aosta<br>(Italia)<br>Île de France (Francia) | Rin-Ruhr (Düsseldorf,<br>Colonia, Münster, Essen,<br>Duisburg, Dortmund) Rin-<br>Main (Darmstad)<br>Randstad<br>(Rotterdam, Amsterdam,<br>La Haya, Holanda)<br>Hovedsadsregionen<br>(Dinamarca) | Londres, Brusclas,<br>Düsseldorf, Frankfurt,<br>Munich, Zürich, Milán y<br>París<br>(La banana azul) | Sophia Antipolis<br>(Costa Azul, Francia)<br>Parque Científico de<br>Cambridge<br>(UK) | Helsinki (Finlandia)<br>Dublín (Irlanda)<br>Malmö (Suecia)<br>Copenhague (Dinamarca)<br>Glasgow y Edimburgo (Escocia)<br>Sajonia y Baden-Württemberg<br>(Alemania)<br>Toscana, Lombardía<br>Venecia, Emilia Romaña<br>(Italia) |
| EE.UU. | Minneapolis-<br>St. Paul<br>Dallas- Fort Worth<br>Miami<br>Atlanta<br>Seattle<br>Phoenix | Nueva York<br>Los Angeles             | California<br>Oregon<br>Texas, Florida<br>Nuevo México  | Los Angeles<br>San Francisco  | Boston-Philadelphia-<br>Washington, D.C.<br>San Francisco-<br>Los Angeles<br>San Diego               | Research Triangle<br>Park (Raleigh-<br>Durham/Chapel Hill,<br>N.C.)                    | Silicon Valley y Orange County<br>(California)<br>Ruta 128 (Boston)<br>Austin (Texas)<br>Albuquerque<br>Chicago  |
| Japón  | Tokyo-Yokohama<br>Osaka-Kobe<br>Nagoya   | Tokyo                                 |   | Osaka-Nagoya  | Tokyo-Kawasaki-<br>Yokohama.<br>Nagoya-Kyoto-Osaka   | Hakodate<br>Ube (Yamaguchi)<br>Oita (Kenhoku<br>Kunisaki)<br>Tsukuba                   | Tokyo<br>Kyoto   |

Fuente: Elaboración del autor.

Tampoco todas las áreas metropolitanas están en el bando de los *ganadoras*. En Estados Unidos, la contrapartida del crecimiento de San Francisco, Los Angeles, San Diego y otras metrópolis del *sunbelt* (Phoenix, Austin, Houston, Atlanta, Dallas, Miami, Jacksonville, entre otras), —impulsado por la Nueva Economía (industrias de punta y los servicios avanzados—, es la declinación de las áreas metropolitanas del viejo cinturón industrial situado alrededor de los Grandes Lagos (principalmente Chicago, Cleveland y Pittsburgh).

Aunque esta transición se produjo principalmente en los años setenta, la internacionalización de la economía estadounidense la ha profundizado, configurando una nueva división espacial del trabajo en la que los territorios perdedores son los viejos polos industriales fordistas y sus regiones de influencia<sup>22</sup>. Claro que también hay casos como el de Detroit, polo fordista por excelencia, que ha emprendido un agresivo proceso de readaptación de su base productiva<sup>23</sup>.

De todas maneras, la evidencia empírica respalda hasta ahora la hipótesis de convergencia entre los estados de la Unión<sup>24</sup>.

#### IV. Territorios *ganadores* y *perdedores* en América Latina

En el año 2000 la revista *Wired* realizó una investigación —consultando a gobiernos, empresarios y medios de comunicación— para determinar los lugares de mayor importancia en la nueva geografía de la innovación digital. Al efecto se tomaron en cuenta cuatro aspectos: la capacidad de las universidades e instalaciones de investigación del área para formar trabajadores calificados o crear nuevas tecnologías, la presencia de empresas nacionales y multinacionales en sectores avanzados, la capacidad de generación de nuevas empresas y la disponibilidad de capital de riesgo.

De esta manera se identificó la existencia de 46 nodos tecnológicos, de los cuales sólo dos están situados en América Latina (ambos en Brasil), 13 en Esta-

---

<sup>22</sup> Méndez, Ricardo y Fernando Molinero (1998), *Espacios y sociedades. Introducción a la geografía regional del mundo*, Barcelona: Ariel, capítulo VI.

<sup>23</sup> U. S. Housing and Urban Development Department (2000), “America’s New Economy and the Challenge of the Cities”, Report on Metropolitan Economic Strategy. (<http://www.hud.gov/nmesum.html>).

<sup>24</sup> Rey, Sergio J., y Brett D. Montouri (1999), “U. S. Regional Income Convergence: A Spatial Econometric Perspective”, en *Regional Studies*, Vol. 33. 2.

dos Unidos, 16 en Europa, 2 en Japón, 3 en China, 2 en Australia y 1 en cada uno de los siguientes países: Corea, Canadá, Singapur, Malasia, Israel, India, Túnez y Sudáfrica<sup>25</sup>.

Los nodos brasileños están localizados en el área metropolitana de São Paulo<sup>26</sup> y en la ciudad de Campinas, los dos en el estado de São Paulo, que junto con los estados de Minas Gerais, Espírito Santo y Rio de Janeiro conforman la región del Sudeste, la cual concentra cerca del 60% del PIB y más del 40% de la población del país.

Si a esta región se agrega la del Sul, que comprende los estados de Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul, se llega a proporciones del PIB y de la población del 75% y 60%, respectivamente<sup>27</sup>.

Después de que entre 1970 y 1985 se registró en Brasil un proceso de desconcentración industrial significativo, a partir de este último año hay una clara tendencia hacia el reposicionamiento, en primer lugar, del estado de São Paulo que por sí sólo representa más de 50% del PIB industrial nacional y, en segundo término, de Minas Gerais (capital Belo Horizonte) y de Paraná (capital Curitiba)<sup>28</sup>.

Estas dos regiones albergan un corredor de áreas metropolitanas que comienza en Belo Horizonte, pasa por Rio de Janeiro, São Paulo y Curitiba y llega a Porto Alegre (una verdadera región metropolitana), en donde está el núcleo duro de la industria brasileña —no sólo por su tamaño, que más bien está declinando como proporción del PIB industrial nacional, sino por sus niveles de productividad— que tiende, como ya se señaló, a aumentar su gravitación en el contexto nacional. El predominio de esta región es todavía más pronunciado en

---

<sup>25</sup> PNUD (2001), *Informe sobre desarrollo humano 2001*, México, D. F.: Mundi-Prensa Libros, S.A., p. 47.

<sup>26</sup> Alrededor de São Paulo hay otros nodos tecnológicos como São José dos Campos, São Carlos, Florianópolis Curitiba, Porto Alegre-Caixa do Sul, Belo Horizonte.

<sup>27</sup> Diniz, Clélio Campolina (1995), “A Dinâmica Regional Recente da Economia Brasileira e suas Perspectivas”, *Texto para Discussão*, No. 375, Brasília: IPEA; y Diniz, Clélio Campolina y Marco Aurelio Cracco (1998), “Reestructuración económica e impacto regional: el nuevo mapa de la industria regional”, en De Mattos, Carlos A. *et al.*, comps. (1998), *Globalización y territorio. Impactos y perspectivas*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos, Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

<sup>28</sup> Este párrafo y los dos siguientes se basan en: Azzoni, Carlos Roberto y Dircean Alves Ferreira (1998), “Competitividad regional y reconcentración industrial: el futuro de las desigualdades regionales en Brasil”, en revista *Eure*, No. 73, Santiago de Chile, diciembre.

el área de los servicios superiores y formación avanzada, al punto de que concentra el 70% de los profesionales del conocimiento de todo el país<sup>29</sup>. La dinámica del Mercosur ha contribuido a este proceso de reconcentración.

Hay que advertir, sin embargo, que en el interior de la gran región metropolitana, São Paulo es, de lejos, el polo más grande, y Curitiba lidera la transformación industrial del estado de Paraná, mientras que Rio de Janeiro presenta síntomas de rezago<sup>30</sup>.

En el otro extremo están las regiones del norte y del nordeste que contribuyen conjuntamente con el 20% del PIB (con un 35% de la población) y se mantienen en un secular estado de atraso, mitigado en algunos casos como el del estado de Ceará, que ha logrado imprimirle un gran dinamismo a su economía a través de una estrategia basada en un Pacto de Cooperación entre los sectores público y privado<sup>31</sup>. Este modelo de gestión compartida contiene todos los elementos del enfoque sistémico que propone Meyer-Stamer para el caso específico del Brasil<sup>32</sup>.

La persistencia de los grandes desequilibrios territoriales en Brasil confirma los temores de Markussen<sup>33</sup> acerca de los efectos concentradores de una política industrial de carácter puramente sectorial, sin una visión de conjunto, y suscita en el analista brasileño Hermes Magalhaes el siguiente comentario:

Un país tan extenso y con tantos problemas regionales como Brasil nunca llegó a tener una política de desarrollo regional para el conjunto de su territorio<sup>34</sup>.

---

<sup>29</sup> Diniz, Clélio Campolina (2001), "A geografia da industria do conhecimento no Brasil", ponencia presentada al V Seminario de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Rosario, Argentina.

<sup>30</sup> Piquet, Rosélia (1998), "Reestruturação industrial da região metropolitana do Rio de Janeiro", ponencia presentada al IV Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Bogotá, D. C., Colombia, abril 22-23 y 24 de 1998.

<sup>31</sup> Rebouças, Osmundo *et al.* (1994), *Gestão compartilhada, O Pacto Do Ceará*, Rio de Janeiro: Qualitymark Editora Ltda. Véase también para un buen análisis de esta experiencia: Cepal (2001), *op. cit.*, capítulo V.

<sup>32</sup> Meyer-Stamer (1997), *op. cit.*

<sup>33</sup> Markusen, Ann (1995), *op. cit.*

<sup>34</sup> Magalhaes Tavares, Hermes (1998), "Reestructuración del espacio industrial en Brasil", en De Mattos, Carlos A. *et al.*, comps. (1998), *op. cit.*, p. 253.

En materia de políticas industriales descentralizadas, una comparación entre la experiencia europea y la brasileña deja a esta última mal parada<sup>35</sup>.

Además, los desbalances espaciales estarían en la base de la crisis del modelo federativo del Brasil, a juicio de los también brasileños Rui Affonso y Jose Luis Fiori<sup>36</sup>.

Las desigualdades regionales no son menos pronunciadas en México, país en el que el proceso de convergencia interestatal avanzó entre 1940 y 1980<sup>37</sup>, pero ha permanecido relativamente estancado y, según algunas estimaciones, incluso se ha revertido desde este último año<sup>38</sup>. La brecha en el nivel de ingreso *per cápita* entre los estados más desarrollados (Distrito Federal (D. F.), México y Nuevo León) y los más atrasados (Chiapas, Guerrero y Oaxaca) es de cinco a uno<sup>39</sup>.

En el interior de este espacio ampliamente polarizado ha habido, sin embargo, cambios significativos que para algunos analistas prefiguran un nuevo modelo de organización territorial.

En primer lugar, hay un proceso de desindustrialización de la región Centro (D. F., Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí, Zacatecas, estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala), en contraste con una industrialización de la región norte (Baja California, Baja California Sur, Sonora, Chihuahua, Durango, Sinaloa, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas). En términos del empleo manufacturero total, mientras la participación de estas dos regiones en 1965 era del 55% y 17% respectivamente, en 1993 los porcentajes correspondientes eran del 39% y 30%, previéndose que, de continuar esta tendencia, lleguen a igualarse en estos primeros años del decenio del 2000.

---

<sup>35</sup> Fernández de Britto, Adriana Regis Bonelli (1997), "Políticas industriais descentralizadas, as experiencias européias e as iniciativas susnacionais no Brasil", *Texto para Discussão*, No. 492, Brasília: IPEA.

<sup>36</sup> Affonso, Rui (1998), "La crisis de la federación en Brasil"; Fiori, José Luis (1998), "Balance y perspectivas del federalismo fiscal en Brasil", en de Mattos, Carlos A. *et al.* (1998) *op. cit.*

<sup>37</sup> Esquivel Gerardo (2000), *Geografía y desarrollo económico en México*, trabajo auspiciado por la Red de Centros de Investigación del BID, México, D. F.: El Colegio de México, p. 12.

<sup>38</sup> Wong G., Pablo (1997), *op. cit.*, sección III.

<sup>39</sup> Reinoso, Eduardo D. (1995), *La competitividad de los estados mexicanos*, Monterrey: Instituto Tecnológico de Monterrey, p. 102.

Estos desarrollos no implican una contracción absoluta del entable industrial del centro, que con la excepción del Distrito Federal (la zona metropolitana de la Ciudad de México), ha experimentado una reconversión importante con dinamismos similares a los del norte en sectores como el automotor.

Por su lado, la *norteñización* es esencialmente de industrias maquiladoras de exportación (IME) en las ramas de equipo electrónico, radio y televisión, impulsadas por empresas multinacionales y sobre cuyas bondades ha habido en México un animado debate<sup>40</sup>.

Por ello Alegría *et al.* hablan más bien de una *distribución bimodal* del crecimiento, con lógicas territoriales y espaciales diferentes<sup>41</sup>. Muy esquemáticamente, el eje centro sería fordista (o cuasifordista) y el norte de producción flexible.

En segundo término, y al igual que en el caso de São Paulo, en el Distrito Federal las pérdidas en el sector manufacturero se han visto más que compensadas por un incremento de lo que Saskia Sassen llama las “funciones de comando y dirección” del sector terciario avanzado (información, telecomunicaciones, transporte aéreo, sede central de las multinacionales y las grandes empresas nacionales)<sup>42</sup>. Con una población y un PIB similar al de São Paulo y más cerca de los mercados mundiales, México, D. F. también va camino de convertirse en una ciudad global<sup>43</sup>. La otra zona *ganadora* es el área metropolitana de Monterrey.

En tercer lugar, la intensificación del comercio con Estados Unidos ha inducido el fortalecimiento de vínculos de interdependencia industrial entre una serie de pares de ciudades de frontera, entre los que destacan: Tijuana-San Diego, Mexicali-Imperial, Agua Prieto-Douglas, Ciudad Juárez-El Paso, Nuevo Laredo-Laredo, Reynosa-McAllen y Matamoros-Browsville. Esto indica que el Tratado de libre Comercio (TLC) está estimulando la formación de centros binacionales entre México y Estados Unidos<sup>44</sup>.

---

<sup>40</sup> Para una ponderada exposición de los pros y contras de la IME, véase: Alegría, Tito *et al.* (1997), “Reestructuración productiva y cambio territorial: un segundo eje de industrialización en el norte de México”, en *Revista de la Cepal*, No. 61, Santiago de Chile, abril.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 191.

<sup>42</sup> Sassen, Saskia (1998), *op. cit.*

<sup>43</sup> Este párrafo y el siguiente se basan en: Hiernaux, Daniel (1998), “Reestructuración económica y cambios territoriales en México: un balance 1982-1995”, en De Mattos, Carlos A. *et al.*, comps. (1998), *op. cit.*

<sup>44</sup> Hanson, Gordon H. (1996), “U.S.-México Integration and Regional Economics: Evidence from Border-City Pairs”, *NBER Working Paper*, 5425, Cambridge, MA.

En cuarto término, está emergiendo un segundo corredor de ciudades situadas a cierta distancia de la frontera, como Hermosillo, Chihuahua, Saltillo-Ramos, Arispe, Monclova y la propia Monterrey, con maquiladoras de segunda y tercera generación mejor articuladas al tejido industrial del país y con mayor generación de conocimiento endógeno.

Finalmente, bajo el influjo del Tratado de Libre Comercio (TLC), empiezan a emerger regiones transnacionales —en el sentido europeo— como el llamado Eje Tex-Mex entre Texas y Nuevo León (Houston y Monterrey), cuyo arco de influencia comprende San Antonio, Laredo, Nuevo Laredo y el corredor portuario Houston-Corpus Christi-Browsville-Matamoros, que maneja la mayor parte de la carga marítima de México<sup>45</sup>. También está el caso de los estados de Sonora (México) y Arizona (Estados Unidos) que han trazado un plan de acción conjunta titulado *Visión Estratégica del Desarrollo Económico de la Región Sonora Arizona*, el cual, como su nombre lo indica, considera los dos estados como una sola región económica integrada<sup>46</sup>.

Acerca de estas tendencias, Hanson hace la siguiente anotación:

En la medida en que Nafta integra progresivamente a México en la economía estadounidense, parece natural esperar que los nexos entre el norte de México y el suroccidente de Estados Unidos se fortalezcan, y aquellos entre el norte y el sur del primero de estos países se debiliten. *En un mundo así, tiene cada vez más sentido tomar las regiones, en vez de los países, como la unidad de análisis del comercio internacional*<sup>47</sup>.

En síntesis, los cambios descritos son muestra suficiente para aceptar que México está inmerso en un proceso de transición económica regional, desde el modelo centro-periferia que caracterizó el espacio nacional hasta los años ochenta, hacia una estructura interregional e interurbana policéntrica y compleja.

En la columna de los débitos está el irreductible atraso de los estados del sur, particularmente del Pacífico sur, que ha dado lugar al movimiento de insurgencia campesino de Chiapas, bajo el comando del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que comenzó su accionar el primer día de vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte-TLC (1º de enero de

---

<sup>45</sup> Aguilar Barajas, Ismael (1995), "Monterrey: formas de integración a la economía del sur de Estados Unidos", en *Comercio Exterior*, Vol. 45, No. 5, México, D. F.

<sup>46</sup> Wong, Pablo (1997), *op. cit.*

<sup>47</sup> Hanson, Gordon H. (1998), "Regional Adjustment to Trade Liberalization", en *Regional Science and Urban Economics*, 28 (4), p. 442. El énfasis y la traducción son del autor.

1994). El EZLN ha sido llamado la “primera guerrilla posmoderna” o la “primera guerrilla informacional”, por la sofisticada estrategia de comunicaciones que ha utilizado<sup>48</sup>.

Con todo, desde 1989 la dimensión espacial de las políticas de desarrollo está totalmente impregnada por el modelo económico global, el neoliberalismo, y por tanto, según Wong, este último período puede calificarse como una “etapa de política regional vacía”<sup>49</sup>.

Después de lo dicho en los acápites precedentes sobre las áreas metropolitanas de São Paulo y México, D. F. y de la mención que se hizo de la *función creciente de los servicios*, según la cual mientras más se asciende en la jerarquía de los mismos mayor es su grado de concentración, no sorprende verificar que procesos similares se estén produciendo en otras metrópolis latinoamericanas como Buenos Aires, Santiago y Bogotá.

El factor común es una suerte de *remetropolización*, consistente en la acentuación de la primacía de las áreas metropolitanas o en la recuperación de ésta, a través de procesos de reestructuración y transición hacia los servicios avanzados.

En efecto, en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) —que concentra el 53% del PIB y el 35% de la población de Argentina<sup>50</sup> y que contiene en su área a la ciudad de Buenos Aires con un 25% del PIB (equivalente al conjunto de la economía chilena) y un 8.3% de la población nacional— se está produciendo un proceso de terciarización en paralelo con una reestructuración del sector industrial<sup>51</sup>.

En cuanto a lo primero, la especialización en servicios financieros, empresariales y de transporte se está concentrando en la propia Capital Federal (no en el conurbano), en cuyo Producto Geográfico Bruto (PGB) dichas actividades pasaron del 31% en 1993 al 43% en 1998<sup>52</sup>. Éste es el resultado de grandes

---

<sup>48</sup> Castells, Manuel (1998), *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, Vol. 2, *El poder de la identidad*, Madrid: Alianza Editorial, p. 95 y ss.

<sup>49</sup> Wong, Pablo (1997), *op. cit.*, p. 4.

<sup>50</sup> ¡En sólo el 0.4% de la superficie total del país!

<sup>51</sup> Russo, Cintia (2001), “La reestructuración industrial en la región metropolitana de Buenos Aires: primeras aproximaciones”, ponencia presentada al V Seminario de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Rosario, Argentina.

<sup>52</sup> Berger, Silvia (2001), “Reconfiguración social y espacial en el área metropolitana 1991-1999”, ponencia, presentada en el V Seminario de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Rosario, Argentina.

inversiones (del orden de US\$22.000 millones, que incluyen la IED en el período de referencia) en autopistas, centros de negocios, equipamientos comerciales, instalaciones de recreación y espacio residencial<sup>53</sup>.

En la medida en que algunos de estos rubros están vinculados al consumo (*shopping centers*, super e hipermercados, centros de diversión, barrios privados) y no a la producción, Cicolella levanta la duda acerca de sus efectos dinámicos en la economía metropolitana<sup>54</sup>.

De todas maneras, también ha habido inversión en el sector industrial (del orden de US\$6.500 millones, en el período 1990-1998), lo cual se refleja en el mantenimiento de la participación de la RMBA (alrededor del 46%) en el PIB industrial nacional, en un contexto en el que el sector manufacturero ha dejado de ser el eje dinámico de la economía argentina.

Debe señalarse, eso sí, que en el interior del entable manufacturero de la RMBA hay un proceso de reestructuración tanto en términos de ramas como de localización espacial<sup>55</sup> que no ha impedido una pérdida de participación de la industria en el PIB metropolitano (28% en 1991 y 20% en 2000)<sup>56</sup>.

El lado oscuro de la *remetropolización* es la creciente polarización social, que Cicolella describe en los siguientes términos:

Buenos Aires vive indudablemente los síntomas de una megaciudad periférica fuertemente marcada por la penetración de la economía global. Sin embargo, por otro lado, también se está verificando otro proceso, menos espectacular, menos novedoso, menos perceptible, obviamente menos presentable: la exclusión y la fragmentación socioterritorial metropolitana. El hábitat de la pobreza, en los años noventa, sin demandar tanto espacio como el que hoy devoran los barrios privados no ha dejado de crecer y se han consolidado y cristalizado vastos espacios de la RMBA con este tipo de situaciones habitacionales.

---

<sup>53</sup> Cicolella, Pablo (1999), "Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa", en revista *Eure*, No. 76, pp. 11 y 12, Santiago de Chile, diciembre.

<sup>54</sup> *Ibíd.*, p. 11.

<sup>55</sup> Borello, José A. *et al.* (2001), "La industria de la Región Metropolitana de Buenos Aires: una mirada global, regional y local", ponencia presentada al V Seminario de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Rosario, Argentina.

<sup>56</sup> Berger, Silvia (2001), *op. cit.*

En la Buenos Aires de los años 1990, el desempleo se duplicó, la distribución del ingreso empeoró y en general se deterioraron las condiciones de vida de los sectores pobres de la población.

La capital es una estructura crecientemente polarizada... un proceso de extensión del Gran Buenos Aires (GBA) por una parte, y por otra, de profundización de la heterogeneidad del conurbano y de consolidación en el mismo de “bolsones” de pobreza más amplios y profundos<sup>57</sup>.

Por lo demás, a juicio de los analistas argentinos, el decenio de los noventa también puede calificarse, al igual que en México, como una etapa de *política regional vacía*, en la que predominan las políticas neoliberales, con la consecuente concentración de actividades económico-productivas en la RMBA y otras grandes ciudades y sus entornos como Córdoba, Rosario y Mendoza<sup>58</sup>.

Respecto de México, D. F. —que como se dijo antes está superando la desindustrialización de los años ochenta y principios de los noventa a través de una reconversión jalonada por el sector de servicios avanzados—, Hiernaux-Nicolás plantea las siguientes aprehensiones:

Debemos admitir entonces, con un sentido pragmático, que toda estrategia que trate una mejor inserción de México en el concierto de las ciudades mundiales, debería pasar primero por un consenso de las fuerzas sociales con relación al modelo de ciudad que se quiere alcanzar. A su turno, este modelo es tributario de un modelo de ciudad admitido por todos, sin que las desigualdades puedan desaparecer en forma mágica. Pero no es menos cierto que una ciudad que se fragmenta socialmente, que destruye progresivamente y de forma radical los fundamentos mismos del “vivir juntos” de la ciudad urbana, es cada vez menos capaz de mantenerse en un sistema de competición acrecentada que pide, entre otras, una imagen de coherencia y un mínimo de caos social.

¿Será la ciudad de México capaz de enfrentar ese desafío si las políticas actuales se mantienen?<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> Russo, Cintia (2001), *op. cit.*

<sup>59</sup> Hiernaux-Nicolás, Daniel (1999), “Los frutos amargos de la globalización: expansión y reestructuración metropolitana de la ciudad de México”, en revista *Eure*, No. 76, Santiago de Chile, p. 77.

Con estos antecedentes, al referirnos a Santiago de Chile, ciudad con un nivel de primacía similar al de Buenos Aires (47% del PIB y 39% de la población del país)<sup>60</sup>, producen una inquietante sensación de *déjà vu* las siguientes observaciones de Carlos A. de Mattos:

La maduración de los cambios estructurales operados en la dinámica de acumulación/crecimiento durante estas dos últimas décadas (1975-1995), se han traducido en un nuevo estímulo a la tendencia a la concentración que parecía haberse debilitado con el agotamiento del proceso de industrialización sustitutiva. Esto significa que no estaríamos en presencia del inicio de un proceso de reversión de las tendencias preexistentes, sino de su intensificación y, consecuentemente, de la expansión del principal fenómeno territorial que de ellas se deriva, el área metropolitana, que ahora tiende a desbordar sus límites y asumir dimensión y carácter regional...

Según De Mattos, las tendencias (re)concentradoras en el AMS comprenden toda la gama de actividades productivas; industria, construcción, servicios financieros, servicios al productor (consultoría, publicidad, mercadeo, informática, etc.) y, por supuesto, educación superior y servicios vinculados directamente con los productos y actividades globales (nuevas tecnologías, moda, hotelería, gastronomía, etc.).

En la vena de Sassen y en una forma que tiene una evidente afinidad con lo que hemos dicho sobre México, D. F., São Paulo y Buenos Aires, el autor en mención ofrece la siguiente síntesis:

...al culminar el proceso de reestructuración y globalización en Chile, la aglomeración metropolitana emergente se ha constituido en el lugar de emplazamiento básico de: i) la cabeza y las principales actividades del sector terciario moderno y, en particular, de los servicios financieros, ii) un porcentaje mayoritario de la nueva industria, y en especial, de la más dinámica y con mayor capacidad innovadora, iii) el mercado principal para los productos e in-

---

<sup>60</sup> El territorio chileno está dividido en 13 regiones, una de las cuales es la Región Metropolitana de Santiago (RMS). La RMS está dividida en 5 provincias y en 51 comunas. La Provincia de Santiago está dividida en 32 comunas, las que conjuntamente con las comunas de Puente Alto (Provincia de Cordillera) y de San Bernardo (Provincia de Maipo) conforman actualmente en la Región Metropolitana de Santiago (RMS).

novaciones globales y, iv) la residencia de los sectores más modernos y de mayores ingresos de la sociedad nacional<sup>61</sup>.

De esta manera, la RMS emerge como la región más competitiva de Chile, el país que es, a su turno, el más competitivo de América Latina, al figurar consistentemente entre los 25 primeros lugares del listado del Foro Económico Global en los últimos años (vigésimo cuarto lugar en 2001).

Claro que las similitudes con Buenos Aires no se detienen aquí, toda vez que, según De Mattos:

...En el caso particular de Santiago muchos de estos problemas urbanos se han agudizado con la recuperación de la tendencia de la concentración productiva y demográfica, ellos todavía no han alcanzado la magnitud que tienen las otras áreas metropolitanas latinoamericanas... sin embargo es previsible que la persistencia de la expansión de la mancha urbana principal tienda a agravarlos, pudiendo llevar a la larga a una situación análoga a la de esas aglomeraciones<sup>62</sup>.

Al lado de la RMS, las regiones II, XI y I (Antofagasta, Aisén y Tarapacá, respectivamente) ganaron también competitividad en la década de los noventa. A este respecto llama poderosamente la atención que en el escalafón de competitividad regional de Chile publicado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere) en 2000, aparezca la región II (Antofagasta, especializada en minería del cobre) en el primer lugar, seguida de la RMS, cuando ésta, como era de prever, ocupó ese puesto en los listados de 1996 y 1997<sup>63</sup>.

Por su parte, la alta posición de la región XI (Aisén) en el escalafón resulta paradójica, dado su carácter predominantemente forestal y minero (y en menor medida turístico) con un grado de desarrollo bajo. Parte de la explicación reside, según la misma Subdere, en el cambio de metodología del último ejercicio con relación a los dos anteriores, pero también refleja el avance de las regiones exportadoras de recursos

---

<sup>61</sup> De Mattos, Carlos A. (1995), "Santiago de Chile 1975-95 ¿Una nueva dinámica metropolitana en el escenario de la reestructuración y la globalización?", *Documentos Instituto de Estudios Urbanos, Serie Azul*, No. 9, Santiago de Chile: PUC.

<sup>62</sup> De Mattos, Carlos (1995), *op. cit.*, p. 26.

<sup>63</sup> Subdere (2000), *Informe de competitividad regional 1999*, Santiago de Chile: Ministerio del Interior.

PNUD (1996), "La competitividad de las regiones de Chile", en PNUD, *Informe de desarrollo humano en Chile 1996*, Santiago de Chile: Alfabeto Artes Gráficas.

naturales, en el marco de un modelo macroeconómico que, como el chileno, está predominantemente orientado hacia la internacionalización.

Los efectos positivos de la apertura exportadora sobre las regiones II, XI, I, III y RM (que son las cinco primeras del escalafón de 1999), fueron anticipados por Antonio Daher en un trabajo publicado en 1996<sup>64</sup>.

De todas maneras, Chile no es ajeno a las tendencias polarizadoras que se comentaron en el caso de Brasil, México y Argentina. Aunque las evidencias empíricas son contradictorias, el hecho es que actualmente la brecha de ingresos entre las regiones más ricas y la más atrasadas es de seis a uno.

Al respecto conviene citar a dos analistas chilenos:

A modo de conclusión, es importante poner de relieve que si bien la inserción internacional del país ha permitido introducir en la composición de la demanda agregada, el dinamismo de la demanda ejercida por los principales socios comerciales de Chile en el comercio internacional, ello se ha verificado particularmente en determinados rubros de la especialización productiva, *con una localización polarizada desde el punto de vista territorial*<sup>65</sup>.

En igual sentido se pronuncia un grupo de investigadores del Instituto Alemán de Desarrollo:

En términos territoriales, se observa un desarrollo desigual de las regiones, especialmente por la falta de dinamismo de los espacios económicos periféricos y de las regiones del centro de Chile, en comparación con la Región Metropolitana<sup>66</sup>.

En materia de políticas, dicho grupo recomienda, entre otros elementos, profundizar la descentralización fiscal y política que, a pesar de no ser un proceso nuevo en Chile y haber recibido un nuevo impulso en los noventa<sup>67</sup>, todavía está a medio camino comparado con otros países de América Latina como Argentina, Brasil y Colombia.

---

<sup>64</sup> Daher, Antonio (1996), "Las regiones de Chile frente a Nafta y Mercosur", en revista *Eure*, 66, Santiago de Chile, octubre.

<sup>65</sup> Figueroa, Isabel y Claudio Bonacic (1999), "Inserción internacional de Chile y desarrollo regional: examen de la tensión entre estos objetivos en una perspectiva de largo plazo", en: Mideplan (1999), *Prospectiva y desarrollo regional*, Santiago de Chile, p. 40. El énfasis es del autor del presente trabajo.

<sup>66</sup> Von Haldenwang, Christian (2001), *La política territorial de desarrollo productivo en Chile. Nuevas instituciones regionales y locales*, Bonn: Instituto Alemán de Desarrollo, p. II.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. VII.

En Colombia se presentan muchas de las regularidades empíricas que hemos identificado en los otros países reseñados en este capítulo, tales como la (re)metropolización, con concentración de los servicios avanzados, reconversión industrial y dualismo interno; crecimiento de las regiones exportadoras de recursos naturales; y aumento de las disparidades regionales a partir de los años ochenta.

Estas últimas mitigadas, sin embargo, por los progresos del proceso de descentralización que es uno de los más avanzados de América Latina.

En la segunda parte de este trabajo se hará un análisis detallado de la situación regional colombiana.

En síntesis, de lo expuesto en este capítulo sobre los procesos regionales en América Latina y los territorios que resultan beneficiados o afectados por los procesos de globalización y reestructuración productiva –que están en curso– se pueden derivar esquemáticamente los siguientes rasgos principales:

A) Acentuación o recuperación de la primacía nacional de las áreas metropolitanas (AM).

B) Concentración en las AM de las funciones superiores de comando y dirección (servicios avanzados) de las economías nacionales.

C) Aparición en los países más adelantados de nodos de innovación tecnológica y espacios de acumulación flexible.

D) Emergencia de *corredores de ciudades*, regiones metropolitanas, medios de innovación, distritos industriales y otras formas espaciales propias del posfordismo y la posmodernidad.

E) Crecimiento, en contraste con los literales anteriores, de áreas exportadoras de recursos naturales, configurando una *distribución bimodal* del crecimiento, con lógicas sectoriales y espaciales diferentes.

F) Agotamiento de los procesos de convergencia regional que se dieron entre los años treinta y los ochenta, y consecuente inicio de un ciclo de aumento de las disparidades, no sólo entre territorios sino en su interior, lo cual ocurre especialmente en las áreas metropolitanas.

G) Por último, pero no menos importante, disolución de las políticas regionales intervencionistas en el mortero de las políticas neoliberales orientadas hacia la internacionalización, y emergencia reciente de una fase de utilización de instrumentos de segunda (y tercera generación) sin un marco coherente de política. (Este punto proviene del capítulo anterior).

Tabla III. 2  
Los territorios "ganadores" en América Latina

|           | Áreas metropolitanas  | Ciudades globales (de segundo orden) | Regiones   | Ciudades-región                             | Corredores de ciudades  | Tecnopolos            | Distritos industriales y medios innovadores  |
|-----------|---|--------------------------------------|--|---|---|-----------------------|--|
| Argentina | Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBS)                                     | Ciudad de Buenos Aires               |  | Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBS) |   |                       |  |
| Brasil    | AM de São Paulo<br>AM de Belo Horizonte<br>AM de Curitiba<br>AM de Porto Alegre | Ciudad de São Paulo                  | Sudeste<br><br>Sul   | AM de São Paulo                             | Belo Horizonte-<br>Rio de Janeiro-<br>São Paulo-<br>Curitiba-         | São Paulo<br>Campinas | Campinas/São Jose dos Campos/São Carlos/<br>Florianopolis/Curitiba/ Porto Alegre-Caixas do Sul/Belo Horizonte/<br>São Leopoldo |
| México    | México, D. F.<br>Monterrey  | México, D. F.                        | Frontera norte<br><br><i>Regiones transnacionales</i><br>Eje Tex-Mex<br>(Texas y Nuevo León)<br>Sonora-Arizona |   | Hermosillo-Chihuahua-<br>Saltillo-Ramos Arispe-<br>Monclova-Monterrey |                       | Guadalajara/ Monterrey   |
| Chile     | Área Metropolitana de Santiago (AMS)  |                                      | AMS/Antofagasta/Aisén/<br>Tarapacá   | Región Metropolitana de Santiago (RMS)      |   |                       | Santiago   |
| Colombia  | Área Metropolitana de Bogotá (AMB)  |                                      | AMB/Cundinamarca/<br>Departamentos<br>minero-petroleros (Guajira,<br>Arauca, Casanare)                         | Área Metropolitana de Bogotá (AMB)          | Cali/Yumbo/Palmira/<br>Bugá/Tuluá/<br>Cartago/Pereira                 |                       | Bogotá, D. C./<br>Medellín/Cali  |

Fuente: Elaboración del autor.

## Bibliografía

- Abramovitz, Moses (1956), "Resource and Output Trends in the United States since 1970", en *American Economic Review*, 46, 2, mayo.
- Affonso, Rui (1998), "La crisis de la federación en Brasil", en De Mattos, Carlos A. et al. (1998), *Globalización y territorio, impactos y perspectivas*, Santiago: Pontificia Universidad Católica/Fondo de Cultura Económica.
- Aghón, Gabriel et al. (2001), *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*, Santiago: Cepal/GTZ.
- Aguilar Barajas, Ismael (1995), "Monterrey: formas de integración a la economía del sur de Estados Unidos", en *Comercio Exterior*, Vol. 45, No. 5, México, D. F.
- Alegría, Tito et al. (1997), "Reestructuración productiva y cambio territorial: un segundo eje de industrialización en el norte de México", en *Revista de la Cepal*, No. 61, Santiago de Chile, abril.
- Altenburg, Tilman y Jörg Meyer-Stammer (1999), "How to Promote Clusters: Policy Experiences from Latin America", en *World Development*, Vol. 27, No. 9.
- Arrow, Keneth J. (1962), "The Economic Implications of Learning by Doing", en *Review of Economic Studies*, Vol. 29.
- Aydalot, Ph. (1986), *Milieux innovateurs en Europe*, París: Gremi.
- Azzoni, Carlos Roberto y Dircean Alves Ferreira (1998), "Competitividad regional y reconcentración industrial: el futuro de las desigualdades regionales en Brasil", en revista *Eure*, No. 73, Santiago de Chile, diciembre.
- Bagnasco, Arnaldo (2000), "Nacimiento y transformación de los distritos industriales, un examen de la investigación en Italia con observaciones de método para la teoría del desarrollo", en Carmagnani, Marcello y Gustavo Gordillo de Anda, coords. (2000), *Desarrollo social y cambios productivos en el mundo rural europeo contemporáneo*, México, D. F.: El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica.
- Becattini y W. Sengenberger (1990), *Industrial Districts and Interfirm Cooperation in Italy*, Génova: International Institute for Labor Studies.
- Beccaria, Luis y Pedro Galin (1998), "Competitividad y regulaciones laborales", en *Revista de la Cepal*, No. 65, Santiago de Chile.
- Bendesky, León (1999), "Economía regional en la globalización", en *Comercio Exterior*, México, D. F., noviembre.
- Benko, George (1998), "El impacto de los tecnopolos en el desarrollo regional. Una revisión crítica", en revista *Eure*, No. 73, Santiago de Chile, diciembre.

- Benko, George y Allan Lipietz (1994), *Las regiones que ganan*, Valencia, Editions Alfons El Magnànim.
- \_\_\_\_\_ (2000), *La Nouvelle Géographie Socio-économique*, París: Presse Universitaires de France.
- Berger, Silvia (2001), “Reconfiguración social y espacial en el área metropolitana 1991-1999”, ponencia, presentada en el V Seminario de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Rosario, Argentina.
- BID (2000), *Geografía y desarrollo en América Latina. Informe económico y social 2000*, Washington, D. C.
- Boisier, Sergio (1994a), “La construcción social del regionalismo latinoamericano (escenas, discursos, y actores)”, en *Reforma y Democracia*, No. 2, Caracas: Clad.
- \_\_\_\_\_ (1994b), “Post-modernismo territorial y globalización: regiones pivotaes y regiones virtuales. Ciudad y territorio”, en *Estudios Territoriales*, Vol. 2, No. 102, Madrid.
- \_\_\_\_\_ (1996), “La geografía de la globalización: un único espacio y múltiples territorios”, documento preparado para el I Congreso Interamericano del Clad sobre la *Reforma del Estado y de la Administración Pública*, celebrado en Rio de Janeiro, Brasil, entre el 7 y el 9 de noviembre de 1990.
- \_\_\_\_\_ (1998), “Post-scriptum sobre desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales”, en revista *Eure*, No. 72, Santiago de Chile, septiembre.
- \_\_\_\_\_ (2001), “Biorregionalismo: la última versión del traje del emperador”, en *Territorios*, No. 5, Bogotá: Cider, Uniandes.
- Boland, Philip (1996), “Regional Development Strategies in Europe: A Summary of the Key Issues”, en Alden, Jeremy y Philip Boland (1996), *Regional Development Strategies. A European Perspective*, Regional Studies Association, Melksham, Wiltshire: Jessica Kingsley Publishers Ltd.
- Borello, José A. *et al.* (2001), “La industria de la Región Metropolitana de Buenos Aires: una mirada global, regional y local”, ponencia presentada al V Seminario de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Rosario, Argentina.
- Boudeville, Jacques R. (1965), *Los espacios económicos*, Buenos Aires: Editorial Eudeba.
- \_\_\_\_\_ (1968), *L'espace et les pôles de croissance*, París: Puf.

- Boulding, Kenneth (1966), "The Economics of Coming Spaceship Earth", en Markandya, Anil y Julie Richardson, eds. (1993), *Environmental Economics*, Londres: Earthscan Publications Ltd.
- Boyer, Robert (1992), *La teoría de la regulación*, Valencia: Edicions Alfons El Magnànim.
- Brenner, Robert (1999), *Turbulencias en la economía mundial*, Santiago: Lom Ediciones.
- Brown, Lester, R. y Christopher Flavin (1999), "Una nueva economía para un nuevo siglo", en *La situación del mundo 1999*, Informe anual del Worldwatch Institute, 1999, Barcelona: Icaria Editorial.
- Caravaca Barroso, Inmaculada (1998), "Los nuevos espacios ganadores y emergentes", en revista *Eure*, No. 73, Santiago de Chile, diciembre.
- Carlson, B. y R. Stankiewicz (s.f.), "On the Nature, Function and Composition of Technological Systems", en *Journal of Evolutionary Economics*, 1 (2). Citado en Montero, Cecilia y Pablo Morris (1999), "Territorio, competitividad sistémica y desarrollo endógeno. Metodología para el estudio de los sistemas regionales de innovación", en Ilpes/Cepal, Universidad del Bio Bio (1999), *Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad del Bio Bio.
- Casas, Rosalba, coord. (2001), *La formación de redes de conocimiento, una perspectiva regional desde México*, Barcelona: Anthropos, Instituto de Investigaciones Sociales-Unam.
- Castañeda S., A. y G. Garduño A. (2000), "Rendimientos crecientes a escala en la manufacturera mexicana", en *El Trimestre Económico*, Vol. LXVII (2), No. 266, México, D. F.
- Castells, Manuel (1989), *The Informational City*, Padstow: Blackwell.
- \_\_\_\_\_ (1998), *La era de la información, economía, sociedad y cultura*, Vol. 2, *El poder de la identidad*, Madrid: Alianza Editorial.
- Castells, Manuel y Peter Hall (1994), *Technopolos of the World. The Making of 21st. Century Industrial Complexes*, Londres: Routledge.
- Cepal (1991), *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, Santiago de Chile.
- Cepal (1996), *Fortalecer el desarrollo, interacciones entre macro y microeconomía*, Santiago de Chile.
- Cepal (2001), *Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa*, Bogotá: Alfaomega.

- Cepal/GTZ (2000), *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*, Santiago de Chile: Proyecto Regional de Desarrollo Económico Local y Descentralización, Cepal/GTZ.
- Chica, Ricardo (1992), “Nota metodológica sobre conceptos y medidas de competitividad”, en *Revista Universitas Económica*, Vol. VII, No. 4, Bogotá: Universidad Javeriana.
- Chisholm, Michael (1990), *Regions in Recession & Resurgence*, Londres: Cambridge University Press.
- Chudnovsky, Daniel (1999), “Políticas de ciencia y tecnología y el sistema nacional de innovación en la Argentina”, en *Revista de la Cepal*, No. 67, Santiago de Chile.
- Cicoella, Pablo (1999), “Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa”, en revista *Eure*, No. 76, Santiago de Chile.
- Clark, Colin (1940), *The Conditions of Economic Progress*, Londres: McMillan.
- Clarke, Susan *et al.* (1998), “Estrategias de desarrollo en áreas deprimidas en Estados Unidos”, en *Territorios*, No. 1, Bogotá: Cider, Universidad de los Andes.
- Colby, Michael E. (1990), “Environmental Management in Development. The Evolution of Paradigms”, en *World Bank Discussion Papers*, No. 80, Washington, D. C.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1999), *Política regional y cohesión, sexto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómicas de las regiones de la Unión Europea*, Sec (1999) 66 final, Bruselas.
- Coraggio, José Luis (1981), “Posibilidades de una planificación territorial para la transición en América Latina”, en *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, No. 153-155, junio.
- \_\_\_\_\_ (1985), “Polarización, desarrollo e integración”, en Kuklinski, Antoni (1985), *Desarrollo polarizado y políticas regionales. En homenaje a Jacques Boudeville*, México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Crece-Misión Siglo XXI (1996), *Ranking de competitividad departamental*, Bogotá, D. C.
- Cuadrado Roura, Juan R. (1988), “Políticas regionales hacia un nuevo enfoque”, en *Papeles de Economía Española*, No. 35.
- \_\_\_\_\_ (1995), “Planteamientos y teorías dominantes sobre el crecimiento regional”, en revista *Eure*, No. 63, Santiago de Chile, junio.

- \_\_\_\_\_ (1998a), “Disparidades regionales en el crecimiento. Convergencia, divergencia y factores de competitividad territorial”, ponencia presentada al IV Seminario Internacional, Red Iberoamericana sobre Globalización y Territorio, Bogotá, Cider, Uniandes.
- \_\_\_\_\_ (1998b), “Divergencia versus convergencia de las disparidades regionales en España”, en revista *Eure*, No. 72, Santiago de Chile, septiembre.
- Daher, Antonio (1996), “Las regiones de Chile frente a Nafta y Mercosur”, en revista *Eure*, No. 66, Santiago de Chile, octubre.
- Dally, Herman E. (1993), “The Economic Growth Debate: What Some Economists Have Learned but Many Have Not”, en Markandya, Anil y Julie Richardson, eds. (1993), *Environmental Economics*, Londres: Earthscan Publications Ltd.
- Datar (2000), *Aménager la France de 2020. Mettre les territoires en mouvement*, París: Ministère de l’Aménagement du Territoire et de l’Environnement, la Documentation Française.
- Davies, D. R. y D. E. Weinstein (1997), “Economic Geography and Regional Production Structure: An Empirical Investigation”, *NBER Working Papers*, No. 6093, Cambridge.
- De Mattos, Carlos (1986), “Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional”, en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 10, Madrid.
- \_\_\_\_\_ (1995), “Santiago de Chile 1975-95 ¿Una nueva dinámica metropolitana en el escenario de la reestructuración y la globalización?”, *Documentos Instituto de Estudios Urbanos, Serie Azul*, No. 9, Santiago de Chile: Puc.
- \_\_\_\_\_ (2000), “Nuevas teorías del crecimiento económico: lectura desde la perspectiva de los territorios de la periferia”, en *Territorios*, No. 3, Bogotá: Cider, Uniandes.
- \_\_\_\_\_ *et al.*, comps. (1998), *Globalización y territorio, impactos y perspectivas*, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos, Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Delamaide, Darrel (1994), *The New Superregions of Europe*, Nueva York: Penguin Books.
- Diniz, Clélio Campolina (1995), “A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas”, *Texto para Discussão*, No. 375, Brasília: Ipea.
- \_\_\_\_\_ (2001), “A geografia da industria do conhecimento no Brasil”, ponencia presentada al V Seminario de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Rosario, Argentina.

- Diniz, Clélio Campolina y Marco Aurelio Cracco (1998), "Reestructuración económica e impacto regional: el nuevo mapa de la industria regional", en De Mattos, Carlos A. *et al.*, comps. (1998), *op. cit.*
- Domar, E. D. (1947), "Expansion and Employment", en *American Economic Review*.
- Eaton B. y Z. Eckstein (1994), "Cities and Growth: Theory and Evidence from France and Japan", *NBER Working Papers*, No. 4612, Cambridge.
- Esquivel, Gerardo (2000), *Geografía y desarrollo económico en México*, trabajo auspiciado por la Red de Centros de Investigación del BID, México, D. F.: El Colegio de México.
- Esser, Klaus; Wolfgang Hillebrand; Dirk Messner y Jörg Meyer-Stamer (1996), "Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política", en *Revista de la Cepal*, No. 59, Santiago de Chile.
- Fajnzylber, Fernando (1988), "Competitividad internacional: evolución y lecciones", en *Revista de la Cepal*, No. 36, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1991), "Inserción internacional e innovación institucional", en *Revista de la Cepal*, No. 44, Santiago de Chile.
- Fernández de Britto, Adriana y Regis Bonelli (1997), "Políticas industriais descentralizadas, as experiencias européais e as iniciativas susnacionais no Brasil", *Texto para Discussão*, No. 492, Brasília: Ipea.
- Figueroa, Adolfo (1998), "Equidad, inversión extranjera y competitividad internacional", en *Revista de la Cepal*, No. 65, Santiago de Chile.
- Figueroa, Isabel y Claudio Bonacic (1999), "Inserción internacional de Chile y desarrollo regional: examen de la tensión entre estos objetivos en una perspectiva de largo plazo", en Mideplan (1999), *Prospectiva y desarrollo regional*, Santiago de Chile.
- Finot, Iván (2001), "Descentralización en América Latina: teoría y práctica", Santiago de Chile: Ilpes/Cepal, *Serie Gestión Pública*, No. 12.
- Fisher, Allan G. (1939), "Capital and Growth", en *Cambridge Economic Journal*, septiembre.
- Florida, R. (1995), "Towards the Learning Regions", en *Futures*, Vol. 27, No. 5.
- Friedman, J. (1966), *Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela*, Cambridge: The MIT Press.
- Friedman, John (1986), "The World City Hypothesis", en *Development and Change*, 17 (1)
- Fujita, M.; Paul Krugman y T. Mori (1999), "On the Evolution of Hierarchical Urban Systems", en *European Economic Review*, Vol. 43 (2).

- Fujita, Masahisa, Paul Krugman y Anthony Venables (1999), *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*, Cambridge: The MIT Press.
- Fukuyama, Francis (1996), *Confianza (trust), las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad*, Madrid: Atlántida.
- Furió, Elies (1996), *Evolución y cambio de la economía regional*, Barcelona: Ariel.
- Gallup, John Luke *et al.* (1999), "Geography and Economic Development", *World Bank Annual Development Conference 1998*, Washington, D. C.: World Bank.
- Gargarella, Robert (1999), *Las teorías de la justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía política*, Barcelona: Paidós.
- Giddens, Anthony (1999), *La tercera vía. La renovación de la social democracia*, Madrid: Taurus.
- Gordon, Peter y Harry W. Richardson (1998), "World Cities in North America. Structural Change and Future Challenges", en Lo, Fu-chen y Yue-man Yeung, eds. (1998), *Globalization and the World of Large Cities*, The United Nations University, Nueva York: United Nations University Press.
- Gore, Charles (2000), "The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm in Developing Countries", en *World Development*, Vol. 28, No. 5.
- Gouëset, Vicent (2000), "El impacto territorial de la inversión extranjera en América Latina. Estudio comparativo de tres casos en México, Argentina y Colombia", en *Territorios*, No. 4, Bogotá: Cider, Uniandes.
- Guéhenno, Jean-Marie (1995), *El fin de la democracia, la crisis política y las nuevas reglas del juego*, Barcelona: Paidós.
- Guimarães, Roberto P. (2001), "Fundamentos territoriales y biorregionales de la planificación", Santiago de Chile: Cepal, *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, No. 39.
- Habermas, Jürgen (2000), *La constelación posnacional. Ensayos políticos*, Barcelona: Paidós.
- Hall, Peter, (1984), *The World Cities*, tercera edición, Londres: Weindenfeld & Nicolson.
- Hall, Robert E. y Charles I. Jones (1998), "Why Do Some Countries Produce more Output per Worker than Others?", *NBER Working Papers* 6564, Cambridge.
- Hanson, Gordon H. (1996), "U.S.-Mexico Integration and Regional Economics: Evidence from Border-City Pairs", *NBER Working Papers*, 5425, Cambridge, MA.
- \_\_\_\_\_ (1998), "Regional Adjustment to Trade Liberalization", en *Regional Science and Urban Economics*, 28 (4).

- Harris C. (1954), "The Market as a Factor in the Localization of Industry in the United States", en *Annals of the Association of American Geographers*, 64.
- Harrod, R. F. (1939), "An Essay in Dynamic Theory", en *Economic Journal*.
- \_\_\_\_\_ (1948), *Towards a Dynamic Economics: Some Recent Developments of Economic Theory and their Applications to Policy*, Londres: McMillan.
- Heilbroner, Robert y William Milberg (1998), *La crisis de visión en el pensamiento económico moderno*, Barcelona: Paidós.
- \_\_\_\_\_ (1999), "Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación", en revista *Eure*, No. 75, Santiago de Chile, septiembre.
- Helmsing, A. H. J. (2000), "Hacia una reapreciación de la territorialidad del desarrollo económico", en *Territorios*, No. 5, Bogotá: Cider, Uniandes.
- Henderson, Vernon (1999), "Marshall's Scale Economies", *NBER Working Papers*, No. 7358.
- Henderson, Vernon J., Zmarak Jhalizi y Anthony Venables (2000), *Geography and Development*, Washington, D. C.: World Bank.
- Hernández, José Faber y Oscar Ortiz (2001), *La competitividad de Caldas dentro del contexto regional colombiano*, Manizales: Crece.
- Hiernaux, Daniel (1998), "Reestructuración económica y cambios territoriales en México: un balance 1982-1995", en De Mattos, Carlos A. *et al.*, comps. (1998), *op. cit.*
- Hiernaux-Nicolás, Daniel (1999), "Los frutos amargos de la globalización: expansión y reestructuración metropolitana de la ciudad de México", en revista *Eure*, No. 76, Santiago de Chile.
- Howes, Candace y Ajit Singh (1999), "National Competitiveness, Dynamics of Adjustment and Long-term Economic Growth", University of Cambridge, *Discussion Papers in Accounting and Finance*, No. 43, agosto.
- Hulten, Charles R. (2000), "Total Factor Productivity: Short Biography", *NBER Working Papers*, No. 7471.
- Ilpes/Cepal (2000), "La reestructuración de los espacios nacionales", *Serie Gestión Pública*, No. 7, Santiago de Chile.
- Jessop, Bob (1999), *Crisis del Estado de bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia/Siglo del Hombre Editores.
- Kaldor, Nicholas (1957), "A Model of Economic Growth", en *Economic Journal*, 57.

- \_\_\_\_\_ (1961), "Capital Accumulation and Economic Growth", en Lutz F. A. y D. Hague, eds. (1961), *The Theory of Capital*, Londres: International Economic Association, McMillan.
- \_\_\_\_\_ (1962), "A New Model of Economic Growth", en *Regional Economic Studies*.
- Kay, Cristobal (1989), *Latin American Theories of Development and Underdevelopment*, Londres: Routledge.
- Keating, Michael (1999), "Governing Cities and Regions. Territorial Restructuring in a Global Age", ponencia presentada al Global City-Regions Conference, Los Angeles, 21-23 de octubre.
- Kennedy, Paul (1993), *Hacia el siglo XXI*, Barcelona: Plaza & Janés.
- Knack y Keefer (1997), "Does Social Capital Have an Economic Pay Off? A Cross-country Investigation", en *Quarterly Journal of Economics*, 112 (4).
- Krugman, Paul (1992), *Geografía y comercio*, Barcelona: Antoni Bosh Editor.
- \_\_\_\_\_ (1994a), "Competitiveness: A Dangerous Obsession", en *Foreign Affairs*, marzo/abril.
- \_\_\_\_\_ (1994b), *Vendiendo prosperidad*, Barcelona: Editorial Ariel.
- \_\_\_\_\_ (1995), "Urban Concentration: The Role of Increasing Returns and Transport Costs", en *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994*, Washington, D. C.: The World Bank.
- \_\_\_\_\_ (1999), "The Role of Geography in Development", *Annual Bank Conference on Development Economics 1998*, Washington, D. C.: The World Bank.
- Kunzman, Klaus R. (1998), "World City Regions in Europe: Structural Change and Future Challenges", en Lo, Fu-chen y Yue-man Yeung, eds. (1998), *op. cit.*
- Lall, Sanjaya (2001), "Comparing National Competitive Performance: An Economic Analysis of World Economic Forum's Competitiveness Index", *QEH Working Paper*, SGI.
- Lawson, Clive (1999), "Towards a Competence Theory of the Regions", en *Cambridge Journal of Economics*, 223.
- Lo, Fu-chen y Yue-man Yeung, eds. (1998), *Globalization and the World of Large Cities*, The United Nations University, Nueva York: United Nations University Press.
- Lucas, Robert (1988), "On the Mechanics of Economic Development", en *Journal of Monetary Economics*, julio.

- Magalhaes Tavares, Hermes (1998), "Reestructuración del espacio industrial en Brasil", en De Mattos, Carlos A. *et al.*, comps. (1998), *op. cit.*.
- Maillat, D. (1995), "Les milieux innovateurs", en *Sciences Humaines*, No. 8.
- Markusen, Ann (1995), "Interaction Between Regional and Industrial Policies: Evidence from Four Countries", en World Bank (1995), *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994*, Washington, D. C.
- \_\_\_\_\_ (1996), "Sticky Places in Slippery Space: a Typology of Industrial Districts", en *Economic Geography*, 72.
- \_\_\_\_\_ (1999), "Fuzzy Concepts, Scanty Evidence Policy Distance: the Case for Rigour and Policy Relevance in Critical Regional Studies", en *Regional Studies*, Vol. 33 (9).
- Martínez M., Carlos (1996), "La competitividad de la Unión Europea en la triada. Reflexiones metodológicas y análisis de indicadores", en Dane (1996), *Productividad, competitividad e internacionalización de la economía*, Bogotá: Imprenta Dane.
- Mason, Ann (2000), "Las implicaciones políticas de la globalización: la reconfiguración del Estado", en Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2000), *La globalización y las nuevas corrientes integracionistas* (Seminario Internacional, Cartagena de Indias, 13 y 14 de abril de 2001), Bogotá: Fondo Editorial Cancillería de San Carlos, Caf.
- Meyer-Stamer, Jörg (1997), "New Patterns for Industrial Change: Perspectives for Brazil", en *Journal of Development Studies*, Vol. 33, No. 3.
- Méndez, Ricardo (1998), "Innovación tecnológica y reorganización del espacio industrial: una propuesta metodológica", en revista *Eure*, No. 73, Santiago de Chile.
- Méndez, Ricardo y Fernando Molinero (1998), *Espacios y sociedades, introducción a la geografía regional del mundo*, Barcelona: Ariel.
- Moncayo, Jiménez Edgard (2000), "La Comunidad Andina frente a la globalización: elementos para una respuesta concertada", en Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2000), *op. cit.*
- \_\_\_\_\_ (2001), "Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial", Santiago de Chile: Cepal, *Serie Gestión Pública*, No. 13.
- Montes Lira, Pedro Felipe (2001), "El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile: Cepal, *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, No. 45.

- Morales, Juan Ricardo y Jesús Hernán Perdomo (1998), *Ciencia, innovación y desarrollo regional*, Bogotá: Colciencias.
- Mortimore, Michael y Wilson Pérez (2001), “La competitividad internacional de América Latina y el Caribe: las dimensiones empresarial y sectorial”, seminario “Camino a la competitividad: el nivel meso y microeconómico”, Santiago de Chile, 15 de marzo de 2001, Cepal, Bid.
- Myrdal, Gunnar (1957), *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Nueva York: Harper Rose Publishers.
- Neumayer, Eric (2000), “Scarce or Abundant? The Economics of Natural Resource Availability”, en *Journal of Economic Surveys*, Vol. 14, No. 3.
- Newhouse, John (1997), “Europe’s Rising Regionalism”, en *Foreign Affairs*, enero-febrero.
- North, Douglas C. (1955), “Location Theory and Regional Economic Growth”, en *Journal of Political Economy*, Vol. LXIII (3).
- Núñez, Jairo y Fabio Sánchez (2000), “La geografía y el desarrollo económico en Colombia: una aproximación municipal”, en *Desarrollo y Sociedad*, No. 46, Bogotá: Cede, Uniandes.
- O’Brien, R. (1999), *Global Financial Integration: The End of Geography*, Londres: Pinter.
- OECD (1992), *Technology and the Economy. The Key Relationships*, París.
- OECD (2000), *Regional Development Tendencies in OECD Countries* (Internet).
- Ohmae, Kenichi (1997), *El fin del Estado-nación*, Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.
- Paelink, Jean (1963), “La teoría del desarrollo regional polarizado”, en *Revista de Economía Latinoamericana*, No. 9, Caracas.
- Park, Sang-Chul (1997), “The Japanese Technopoles Strategy”, en Simmie, James, ed. (1997), *Innovation, Networks and Learning Regions*, Regional Studies Association, Gateshead, Tyne and Wear: Jessica Kingsley Publishers Ltd.
- Pérez, Wilson, coord. (1997), *Políticas de competitividad industrial. América Latina y el Caribe en los años noventa*, México, D. F.: Siglo Veintiuno Editores.
- Perroux, François (1955), “Note sur la notion de pôle de croissance”, en *Economie Appliquée*, tomo VIII.
- Piore, Michael J. y Charles F. Sabel (1984), *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, Nueva York: Basic Books. Existe traducción al español: Piore, Michael J. y Charles Sabel (1993), *La segunda ruptura industrial*, Buenos Aires: Alianza Editorial.

- Piquet, Rosélia (1998), "Reestruturação industrial da região metropolitana do Rio de Janeiro", ponencia presentada al IV Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Bogotá, Colombia, abril 22-23 y 24 de 1998.
- PNUD (1996), *Informe de desarrollo humano en Chile 1996*, Santiago de Chile: Alfabeto Artes Gráficas.
- PNUD (1998), *El desarrollo humano en Bolivia 1998*, La Paz.
- PNUD (2001), *Informe sobre desarrollo humano 2001*, México, D. F.: Mundi-Prensa Libros, S. A.
- Porter, Michael E. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, Nueva York: Free Press.
- \_\_\_\_\_ (1998a), "Clusters and the New Economics of Competition", en *Harvard Business Review*, noviembre-diciembre.
- \_\_\_\_\_ (1998b), *On Competition*, Cambridge: Harvard Business School Press.
- \_\_\_\_\_ (2000), "Location, Competition and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy", en *Economic Development Quarterly*, Thousand Oak, febrero.
- President's Commission on Industrial Competitiveness (1985), *Commission on Industrial Competitiveness Report*, Washington, D. C.
- Pritchett, Lant (1996), "Forget Convergence: Divergence Past, Present and Future", en *Finance and Development*, Washington D. C.: IMF, junio.
- Pujadas, Romá y Jaume Font (1998), *Ordenación y planificación territorial*, Madrid: Editorial Síntesis.
- Putnam, Robert, Robert Leonardi y Raffaella Y. Nanetti (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press.
- Rabellotti, Roberta (1995), "Is there an Industrial District Model? Footwear Districts in Italy and Mexico Compared", *World Development*, Vol. 23, No. 1.
- Ramos, Joseph (1998), "Una estrategia de desarrollo a partir de complejos productivos en torno a recursos naturales", en *Revista de la Cepal*, No. 66, Santiago de Chile.
- Rauch, James E. (1991), "Productivity Gains from Geographic Concentration of Human Capital: Evidence from the Cities", *NBER Working Papers*, No. 3905, Cambridge.
- Rebouças, Osmundo et al. (1994), *Gestão compartilhada, o Pacto do Ceará*, Rio de Janeiro: Qualitymark Editora Ltda.

- Reinoso, Eduardo D. (1995), *La competitividad de los estados mexicanos*, Monterrey: Instituto Tecnológico de Monterrey, Centro de Estudios Estratégicos.
- Restrepo, Jorge Alberto (2000), "Externalidades en la industria colombiana", en *Cuadernos de Economía*, No. 33, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Rey, Sergio J., y Brett D. Montouri (1999), "U. S. Regional Income Convergence: A Spatial Econometric Perspective", en *Regional Studies*, Vol. 33. 2.
- Richardson, Harry W. (1986), *Economía regional y urbana*, Madrid: Alianza Editorial.
- Robertson, R. (1992), *Globalization: Social, Theory and Global Cultural*, Londres: Sage.
- Rodríguez, Francisco y Jeffrey Sachs (1999), "Why Do Resource-Abundant Economies Grow More Slowly?", en *Journal of Economic Growth*, 4 (septiembre).
- Romer, Paul (1986), "Increasing Returns and Long-run Growth", en *Journal of Political Economy*, octubre.
- \_\_\_\_\_ (1987), "Crazy Explanations for the Productivity Slowdown", en *Macroeconomics Annual*, NBER.
- Rosenau, James N. (1997), "Cambio y complejidad, desafíos para la comprensión en el campo de las relaciones internacionales", en *Análisis Político*, No. 32, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Rosenstein-Rodan, Paul (1943), "Problems of Industrialization of Eastern and South Eastern Europe", en *Economic Journal*, junio-septiembre.
- Rostow, W. W. (1962), *The Process of Economic Growth*, Nueva York: Norton.
- Russo, Cintia (2001), "La reestructuración industrial en la región metropolitana de Buenos Aires: primeras aproximaciones", ponencia presentada al V Seminario de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Rosario, Argentina.
- Ruttan, Vernon W. (1998), "The New Growth Theory and Development Economics. A Survey", en *The Journal of Development Studies*, Vol. 35, No. 2, diciembre.
- Sala-i-Martin Xavier (2000), *Apuntes de crecimiento económico*, segunda edición, Barcelona: Antoni Bosh Editor.
- Santamaría, Antonio R. (2001), *Los nacionalismos. De los orígenes a la globalización*, Barcelona: Ediciones Bellaterra.

- Sassen, Saskia (1998), "Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos", en revista *Eure*, No. 71, Santiago de Chile, marzo.
- Saxenian, Annalee (1996), *Regional Advantage. Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*, Cambridge: Harvard University Press.
- Schaper, Marianne (1999a), "Impactos ambientales de los cambios en la estructura exportadora en nueve países de América Latina y el Caribe: 1980-1995", Santiago de Chile: Cepal, *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, No. 19.
- \_\_\_\_\_ (1999b), "Evolución del comercio y de las inversiones extranjeras en industrias ambientalmente sensibles: Comunidad Andina, Mercosur y Chile (1990-1999)", Santiago de Chile: Cepal, *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, No. 46.
- Schmid, A. Allan y Lindon D. Robinson (1995), "Applications of Social Capital Theory", en *Journal of Agriculture and Applied Economics*, Vol. 27 (1).
- Schmitz, Hubert y Bernard Musyck (1994), "Industrial Districts in Europe: Policy Lessons for Developing Countries", en *World Development*, Vol. 22, No. 6.
- Schmitz, Hubert y Khalid Nadvi (1999), "Clustering and Industrialization: Introduction", en *World Development*, Vol. 27, No. 9.
- Schmutzler, Armin (1999), "The New Economic Geography", en *Journal of Economic Surveys*, Vol. 13, No. 4.
- Scott Allen, J., ed. (2001), *Global City-Regions, Trends, Theory, Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- Sen, Amartya (1994), "Economic Regress, Concepts and Features", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, Washington, D. C.: The World Bank.
- Shurman, Hessel (1998), "Promoción de la calidad para mejorar la competitividad", en *Revista de la Cepal*, No. 65, Santiago de Chile.
- Simmie, James, ed. (1997), *Innovation, Networks and Learning Regions?*, Gateshead, Tyne and Wear: Jessica Kingsley Publishers Ltd.
- Solow, Robert M. (1956), "A Contribution to the Theory of Economic Growth", en *Quarterly Journal of Economics*, febrero.
- \_\_\_\_\_ (1957), "Technical Change and the Aggregate Production Function", en *Review of Economics and Statistics*, agosto.
- Storper, Michael (1995), "The Resurgence of Regional Economies. Ten Years Later", en *European Urban and Regional Studies*, 2 (3).
- \_\_\_\_\_ (1997), *The Regional World*, Nueva York: The Guilford Press.

- Strange, Susan (1998), *The Retreat of the State*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Subdere (2000), *Informe de competitividad regional 1999*, Santiago de Chile: Ministerio del Interior.
- Swan, J. W. (1956), "Economic Growth and Capital Accumulation", en *Economic Record*, 32.
- Tamames, Ramón (1983), *Ecología y desarrollo. La polémica sobre los límites al crecimiento*, Madrid: Alianza Editorial.
- Temple, Jonathan y Paul A. Johnson (1998), "Social Capability and Economic Growth", en *Quarterly Journal of Economics*, Vol. CXIII (3).
- Tolosa, Hamilton C. (1998), "Rio de Janeiro as a World City", en Lo, Fu-chen y Yue-man Yeung, eds. (1998), *op. cit.*
- Torrijos, Vicente (2000), "La diplomacia centrífuga. Preámbulo a una política exterior de las regiones", en revista *Desafíos*, No. 2, Bogotá: Cepi, Universidad del Rosario.
- U. S. Housing and Urban Development Department (2000), *America's New Economy and the Challenge of the Cities*, Report on Metropolitan Economic Strategy. (<http://www.hud.gov/nmesum.html>).
- Vargas Hernández, José (1999), "Las relaciones de los fundamentos teóricos entre la 'Nueva Economía Política', la 'Nueva Gerencia Pública' y la 'Nueva Política Social'", en *Instituciones y Desarrollo*, No. 4, Barcelona: PNUD/Institute Internacional de Gobernabilidad, septiembre.
- Vázquez, Barquero Antonio (1996), "Desarrollos recientes de la política regional, la experiencia europea", en revista *Eure*, No. 65, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2001), "La política de desarrollo económico local", en Aghón, Gabriel *et al.* (2001), *op. cit.*
- Veltz, Pierre (1999), *Mundialización, ciudades y territorios*, Barcelona: Ariel Geografía.
- Venables, Anthony y Nuno Simao (1999), *Geographical Disadvantage: A Herksher-Ohlin-Von Thünen Model of International Specialization* (internet), World Bank.
- Von Haldenwang, Christian (2001a), *La política territorial de desarrollo productivo en Chile. Nuevas instituciones regionales y locales*, Bonn: Instituto Alemán de Desarrollo.
- \_\_\_\_\_ (2001b), "Nuevos conceptos de la política regional de desarrollo, aportes para la discusión latinoamericana", en Aghón, Gabriel *et al.* (2001), *op. cit.*

- Wannop, Urlan A. (1995), *The Regional Imperative. Regional Planning and Governance in Britain, Europe and the United States*, Regional Studies Association, Gateshead, Tine and Wear: Jessica Parker Publishers.
- Wheeler, Stephen (1998), "Reasons for Successful Regional Planing: A Comparative Analysis of Portland, Toronto and the San Francisco Bay Area", ponencia presentada a la Annual Conference of the Association of Collegiate Schools of Planing, Pasadena, California.
- Wolf, Martin (2001), "Will Nation-State Survive Globalization?" en *Foreign Affairs*, Vol. 80 (1).
- Wolfe, Tom (2001), "Dos jóvenes que fueron al Oeste", crónica incluida en el volumen del mismo autor: *Periodismo canalla y otros artículos*, Barcelona: Ediciones B., Grupo Z.
- Wong González, Pablo (1977), *La paradoja regional y regionalismos emergentes en México: entre la globalización y el centralismo*, Santiago de Chile: Ilpes/Cepal, LC/IP/6.101.
- Yeung, Yue-man y Fu-chen Lo (1998), "Globalization and World City Formation in Pacific Asia", en Lo, Fu-chen y Yue-man Yeung, eds. (1998), *op. cit.*
- Young, Allyn (1928), "Increasing Returns and Economic Progress", en *Economic Journal*, 38 (152).



SEGUNDA PARTE

**El desarrollo regional  
en Colombia: tendencias  
históricas y escenarios para  
el futuro**



## CAPÍTULO CUARTO

### Enfoques teóricos y evidencias empíricas sobre el desarrollo regional en Colombia

#### I. Introducción

En Colombia, al igual que en la mayoría de los países del mundo (incluyendo los latinoamericanos), en los años 1990 se produjo un renovado interés por los temas de la geografía (en su dimensión económica) y el desarrollo regional, lo cual se reflejó tanto en el incremento de trabajos empíricos sobre estas materias, como en la aparición de nuevas líneas de estudio muy a tono con las corrientes internacionales emergentes.

En las décadas de los setenta y los ochenta, las investigaciones de este tipo no fueron muy numerosas y se circunscribieron prácticamente a dos líneas temáticas: la localización espacial de la industria y la evolución histórica de las regiones.

El renacimiento de la cuestión regional en el país tiene que ver con el sesgo descentralizador y regionalista de la Constitución de 1991; los impactos territoriales de las reformas estructurales de la economía y la globalización; el énfasis otorgado a los temas ambientales; el componente territorial del conflicto armado; y el creciente interés de la sociedad civil en la promoción del desarrollo económico local. En consecuencia se ha consolidado una comunidad académica dedicada a la investigación urbano-regional, integrada por centros y redes de investigadores que producen libros y publicaciones periódicas de alta calidad.

Lo anterior configura una intrigante paradoja: en los años setenta y ochenta, cuando se practicaron políticas regionales activas, la literatura técnica sobre este tema fue muy escasa; en cambio, en los años noventa, cuando de hecho desapareció la intervención deliberada del Estado central en el desarrollo regional (exceptuando la descentralización), los estudios empíricos sobre la materia florecieron.

En el presente capítulo haremos una revisión de las principales contribuciones académicas sobre economía regional en Colombia, con el propósito de esbozar el *estado del arte* de la materia, así sea en forma preliminar, y derivar algunas conclusiones en cuanto al acervo de conocimiento que se ha logrado.

Como se advertirá, muchas de las tendencias y las *regularidades empíricas* que se han identificado guardan una gran similitud con las que se han comentado acerca de otros países latinoamericanos.

## II. Los estudios sobre localización industrial

Las primeras investigaciones llevadas a cabo en los años 1970, permitieron establecer algunas regularidades empíricas, así:

- a) La difusión de la actividad industrial en 40 ciudades del país<sup>1</sup>.
- b) La primacía compartida de las cuatro principales ciudades: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, que configuraba un *modelo cuadrifélico*.
- c) Una correlación directa entre tamaño, empleo, productividad y grado de mecanización de las empresas, por un lado, y la talla de los centros urbanos, por el otro. Es decir, a mayor tamaño poblacional, mayores los valores de dichas variables.
- d) La *metropolización* de los sectores líderes, en el sentido de que las ramas más dinámicas tienden a situarse en ciudades más grandes, atraídas por las economías de aglomeración<sup>2</sup>.
- e) La coexistencia en las ciudades más grandes de actividades de distinta escala.
- f) Una correlación inversa entre tamaño de los centros urbanos y el grado de especialización.

Las contribuciones en las que se obtuvieron los anteriores hallazgos eran de carácter puntual y prácticamente no contenían referencias a la literatura internacional sobre localización industrial, salvo los índices de concentración utilizados.

El primer trabajo de corte longitudinal (período 1960-75), realizado por Thoumi en 1983, midió la concentración no sólo de la industria, sino de toda la actividad económica, utilizando datos agregados a escala departamental y no municipal como los anteriores.

Algunas de las conclusiones más interesantes de Thoumi son: una función creciente de concentración de los servicios, especialmente los financieros y de telecomunicaciones; el incremento de la primacía de Bogotá en todos los secto-

---

<sup>1</sup> Éste y los hallazgos b) y c) corresponden al estudio: Manrique, Rodrigo (1974), "Localización industrial y proceso de urbanización en Colombia", en revista *Eure*, No. 9, Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica (Puc).

<sup>2</sup> Éste y los hallazgos e) y f) corresponden al trabajo de: González, César y Luis B. Flórez (1976), "Industria y desarrollo urbano en Colombia", en *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. VIII, No. 2. Posteriormente estos autores ampliaron los alcances de la investigación y la publicaron en un libro, véase: Flórez, Luis Bernardo y César González (1983), *Industria, regiones y urbanización en Colombia*, Bogotá: Editorial Oveja Negra.

res, excepto en los de servicios públicos y agricultura; el aumento en la diversificación sectorial del PUB (producto urbano bruto); los cambios significativos en la distribución espacial de la producción agrícola; y el liderazgo de la industria en el crecimiento urbano<sup>3</sup>.

La mayoría de los hallazgos identificados en los aportes hasta aquí revisados (correlación directa entre talla poblacional y empleo, productividad, dinamismo, escala y diversificación industriales; y el despeque del sector de servicios avanzados), resultan confirmados en un nuevo trabajo de corte longitudinal y mayor riqueza analítica elaborado en 1983<sup>4</sup>.

Revelando una mayor familiaridad —que la de los autores anteriormente mencionados— con los enfoques teóricos de la economía espacial (la Escuela Alemana, la Regulación Francesa, Isard y Perroux, entre otros) y construyendo sobre los trabajos anteriores (Flórez y González, y Thoumi), Revéiz y Montenegro, aparte de validar las tendencias que ya habían sido identificadas, proponen un nuevo hecho estilizado: *la estabilidad a largo plazo de los índices de concentración y especialización de la industria colombiana (con una ligera tendencia a la desconcentración)*. Del análisis efectuado por los autores en mención, se puede inferir que dicha estabilidad resulta, incluso, inmune a los cambios tendientes hacia una mayor apertura exportadora que experimentó el modelo de desarrollo a partir de 1967. Según la anterior interpretación, los efectos de la estructura urbana en la distribución espacial de la industria prevalecían sobre los del modelo económico en el período de referencia.

La permanencia en el tiempo de las estructuras industrial y urbana explicaría, según Revéiz y Montenegro, la alta estabilidad macroeconómica que exhibió la economía colombiana en esa época.

Estas conclusiones resultan parcialmente controvertidas por los hallazgos de Helmsing, según los cuales la apertura exportadora de finales de los años setenta sí tuvo efectos diferenciales en el crecimiento de los diferentes departamentos,

---

<sup>3</sup> Thoumi, Francisco Elías (1983), “La estructura del crecimiento económico regional y urbano en Colombia (1960-1975)”, en revista *Desarrollo y Sociedad*, No. 10, Bogotá: Cede, Uniandes. Este trabajo tampoco contiene referencias explícitas a la literatura internacional.

<sup>4</sup> Revéiz, Edgar y Santiago Montenegro (1983), “Modelos de desarrollo, recomposición industrial y evolución de la concentración industrial de las ciudades en Colombia”, en revista *Desarrollo y Sociedad*, No. 11, Bogotá: Cede, Uniandes. Véase también: Revéiz, Edgar (1985), “La cuestión urbana y regional en Colombia desde el ángulo de la teoría de la regulación: una hipótesis”, en revista *Desarrollo y Sociedad*, Nos. 15-16, Bogotá: Cede, Uniandes.

dependiendo de la especialización de su base de exportación, vinculada con sectores distintos al industrial, particularmente la agricultura y los servicios<sup>5</sup>.

No obstante, la tesis de la estabilidad a largo plazo del patrón de localización de la industria (especialmente entre 1958 y 1981), resulta confirmada en un aporte de Jaramillo y Cuervo publicado en 1986<sup>6</sup>. Aparte de verificar lo que ellos llaman la *inercia espacial* de la industria, estos autores corroboran la relación más que proporcional entre el empleo manufacturero y la talla poblacional de la ciudad; es decir, que a medida que crece esta última, el empleo industrial aumenta más que proporcionalmente.

Otra tendencia que aparece confirmada en el trabajo de Jaramillo y Cuervo es la *terciarización del empleo urbano*, en la que juega un papel predominante lo que en su estudio se denomina el terciario *superior*, o sea, el subsector *capitalista* de los servicios, el cual tiende a concentrarse en las ciudades grandes. En esta interpretación, de todas maneras, la expansión terciaria está íntimamente ligada a la industria.

El análisis de la incidencia del sector terciario en el empleo y la polarización urbanas es retomado por Gouësset en un trabajo elaborado en 1992, en el que se ofrece una nueva visión del concepto de primacía de Bogotá y se describe por primera vez en detalle la distribución espacial de los servicios en Colombia<sup>7</sup>. En cuanto a lo primero, Gouësset confirma una tendencia que Jaramillo y Cuervo habían detectado en el sentido de que dentro de la estabilidad a largo plazo de los índices de concentración, a partir de 1974 hay una recomposición en el interior del grupo de las cuatro ciudades más grandes, porque la distancia entre Bogotá y los otros tres centros de la cuadricefalia comienza a ampliarse.

En la explicación de este fenómeno, nuestro autor atribuye más importancia al papel de los servicios *superiores* (finanzas, comercio, educación superior,

---

<sup>5</sup> Helmsing, Bert (1984), "División regional del trabajo en la industria en Colombia 1945-1980: ¿Estabilidad o cambio?", en *Desarrollo y Sociedad*, No. 14, Bogotá: Cede, Uniandes.

<sup>6</sup> Jaramillo, Samuel y Luis M. Cuervo (1986), *La conformación del espacio regional en Colombia*, Bogotá: Cede, Uniandes.

<sup>7</sup> Gouësset, Vincent (1992), "La concentration urbaine en Colombie: de la quadricephalie à la primatie de Bogota", tesis de doctorado de la Universidad de Burdeos, Francia. Este trabajo fue adaptado para su publicación en español. Véase: Gouësset, Vincent (1998a), *Bogotá: nacimiento de una metrópolis*, Bogotá: TM Editores, Observatorio de Cultura Urbana, Cenac, Ifea, Fedevivienda. Esta versión es la que se ha consultado para efectos de esta reseña.

telecomunicaciones, transporte y medios masivos de comunicación) que al sector industrial, sugiriendo incluso, un proceso de *desindustrialización* y marcando, por tanto, una diferencia —que hace explícita— con las interpretaciones de Jaramillo y Cuervo más centradas, como se dijo, en el papel del sector industrial. Al constatar que mientras en Bogotá se concentra (1990) el 30% de la industria nacional, los índices de concentración de las finanzas y el transporte están entre el 40% y el 50%, Gouësset piensa que no se puede utilizar el concepto restringido de *primacía industrial* sino uno más amplio de *primacía económica*. Pasa entonces a ofrecer una nueva elaboración de la función creciente de concentración de los servicios: *a medida que se asciende en la escala de complejidad de los servicios, aumenta su grado de concentración. Mientras que el terciario inferior está repartido de forma homogénea por todo el territorio, el terciario avanzado está altamente concentrado*<sup>8</sup>.

Ya hacia finales del decenio de los noventa, el distanciamiento de Bogotá con respecto a las otras ciudades grandes quedó plenamente confirmado en un estudio de Cuervo y González, según el cual mientras la participación de la capital continuó aumentando, tanto en el empleo como en el valor agregado, las ciudades de Medellín, Barranquilla y Cali disminuyeron en estas dos variables<sup>9</sup>. El resultado neto es una pérdida de participación de las cuatro ciudades más grandes, tomadas como subconjunto, a favor del surgimiento de algunos pequeños polos agroindustriales.

Según Cuervo y González, alrededor de las cuatro ciudades mayores se están conformando vastas áreas o regiones industriales en un proceso que estos autores —siguiendo a Storper— llaman *desconcentración concentrada*, que habría mitigado la pérdida de participación de las tres ciudades secundarias y sería, de por sí, el rasgo más notable de las transformaciones espaciales de la industria en el período considerado (1966-1995).

A esta altura, Cuervo y González siguen siendo entusiastamente industrialistas y, en consecuencia, se niegan a aceptar la tesis de la *desindustrialización*, avanzada por Gouësset. Por el contrario, afirman que:

---

<sup>8</sup> Ibid., p. 258.

<sup>9</sup> Cuervo, Luis M. y Josefina González (1997), “Propiedades de la red urbano-industrial colombiana: tendencias de largo plazo y cambios recientes”, en Cuervo, Luis M. y Josefina González (1997), *Industria y ciudades en la era de la mundialización, un enfoque socioespacial*, Bogotá: TM Editores, Colciencias, Cider.

El centro, el nodo del sistema urbano-industrial colombiano debe entenderse en su permanente cambio, en su movimiento continuo. Este cambio, esta movilidad, le han permitido mantenerse como punto focal de la actividad industrial, impidiendo incluso la difusión espacial de algunas actividades que en otros países se han desplazado a zonas periféricas o, en casos más extremos, se han ido al extranjero. Su carácter de centro multipolar se constituye en una de sus mayores ventajas: la de movilidad, flexibilidad, destreza, para adaptarse a los cambios del entorno<sup>10</sup>.

La tendencia hacia la re(concentración) del empleo manufacturero en Bogotá fue de nuevo verificada por un estudio del período 1974-1996, publicado por Galvis en 2000<sup>11</sup>. En esta contribución, para la cual el autor utiliza el modelo *Shift-Share(SS)*<sup>12</sup>, se concluye que el empleo manufacturero en Bogotá creció por encima de las demás regiones e incluso por encima del crecimiento resultante de la influencia nacional. En dicho período la capital participó con el 52% del empleo industrial generado por las ocho principales áreas metropolitanas. De los tres efectos analizados en el modelo SS, el más determinante en dichos resultados es el regional, que está vinculado a las ventajas comparativas o competitivas locales.

### III. Estudios históricos

El primer intento de describir la historia del desarrollo regional en Colombia y de las fuerzas que lo han ido moldeando, fue publicado por Jiménez y Sideri en 1985<sup>13</sup>. La preocupación central de la que parten estos autores es la *desintegración* económico-espacial de la nación colombiana y su relación con las diferentes fases de la economía nacional.

Remontándose hasta el período colonial y llegando hasta finales de los años 1970, la investigación de Jiménez y Sideri arriba a las siguientes conclusiones principales<sup>14</sup>:

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 440.

<sup>11</sup> Galvis A., Luis Armando (2000), "Recomposición del empleo industrial en Colombia, 1974-1996", en *Territorios*, No. 4, Bogotá: Cider, Uniandes.

<sup>12</sup> El modelo SS es una herramienta basada en un análisis descriptivo que permite descomponer el crecimiento agregado de una variable en tres efectos: el nacional, el estructural y el regional.

<sup>13</sup> Jiménez, Margarita y Sandro Sideri (1985), *Historia del desarrollo regional en Colombia*, Bogotá: Cerec, Cider.

<sup>14</sup> Jiménez, Margarita y Sandro Sideri (1985), *op. cit.*, pp. 311-319.

a) Durante los siglos XVIII y XIX, el modelo exportador de materias primas (tabaco, quina, añil, algodón, sombreros de paja, cueros, oro e incluso café, en sus comienzos) determinó la primacía sucesiva de las regiones en donde se originaban estos productos, con unas jerarquías muy inestables, dependientes del mercado internacional e inconexas entre sí.

b) El cultivo y la exportación de café desde fines del siglo XIX, permitió a otras regiones incorporarse a los circuitos económicos nacionales e internacionales. El café desplazó el eje de gravedad desde el valle medio y bajo del Magdalena hacia el occidente (Medellín, viejo Caldas y Valle del Cauca).

c) El proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones, al tiempo que incorporó otras regiones al mercado nacional, reforzó la primacía del *triángulo cafetero* (Bogotá, Medellín y Cali).

d) La inversión extranjera directa y, especialmente, el sector financiero, coadyuvaron a la consolidación de la primacía de Bogotá en los años sesenta y setenta del siglo XX.

En la interpretación de Jiménez y Sideri, la evolución de la economía regional colombiana ha sido, por un lado, fuertemente influenciada por factores externos y por las políticas sectoriales y, por otro, no ha respondido a los tímidos esfuerzos de política emprendidos por el Estado, como es el caso del plan para encauzar los desordenados procesos migratorios y las medidas de descentralización de la inversión extranjera directa (IED), adoptados a principios y mediados de los setenta, respectivamente.

Llama la atención que los autores en mención no hayan aprovechado en su trabajo las investigaciones empíricas de Manrique, Flórez y González, Thoumi, y Revéiz y Montenegro, reseñadas anteriormente, sobre todo cuando estas dos últimas estaban siendo realizadas más o menos simultáneamente en otro departamento de la misma Universidad de los Andes<sup>15</sup>.

En un tercer ensayo del volumen que se ha citado en dos ocasiones anteriores, Jaramillo y Cuervo ofrecen una visión de amplio espectro histórico sobre la evolución de la dinámica espacial colombiana que incorpora, en la línea de

---

<sup>15</sup> El trabajo de Jiménez y Sideri fue elaborado entre 1981 y 1983 en el Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales, Cider, de la Universidad de los Andes. Thoumi, Revéiz y Montenegro, que publicaron sus trabajos en 1983, estaban entonces asociados al Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Cede, de la misma universidad.

Jiménez y Sideri, factores de orden demográfico, político y social<sup>16</sup>. Se trata de un esquema de interpretación global que arranca desde el período precolombino, pasa por la colonia española y llega a los años ochenta del siglo xx, tratando de explicar las interrelaciones existentes entre la configuración espacial y la red de relaciones sociales predominante en cada período.

En esencia, las tesis principales de este aporte son las siguientes:

a) Algunos de los rasgos más importantes de nuestra actual configuración espacial (el patrón de distribución de la población, por ejemplo) fueron decididos en el período colonial, e incluso en la etapa precolombina. (Esto implica llevar el concepto de *inercia espacial* desarrollado en su primer trabajo (sección II, *supra*), hasta el período que antecedió a la llegada de los españoles.)

b) La fragmentación económica regional, en secciones regionales incomunicadas y bastante heterogéneas, que venía desde la época colonial, se ve reforzada en el siglo xix por el modelo primario-exportador y por el federalismo político que llevó al país a adoptar una Constitución federal en 1863.

c) En los cinco decenios que van desde 1880 hasta 1930, se produce un relativo descongelamiento de la estructura espacial colombiana, caracterizado por el inicio en firme del proceso de urbanización, la modernización y ampliación de la red vial, y las exportaciones de oro y, especialmente, de café, que finalmente indujeron el desencadenamiento del proceso de acumulación capitalista, tantas veces postergado. Estos factores socioeconómicos se vieron reforzados por la adopción de la Constitución política centralista en 1886, que dio paso a un papel más activo del Estado en la esfera económica.

d) El proceso de industrialización por sustitución de importaciones iniciado en forma *espontánea* a partir de 1930, e impulsado deliberadamente por el Estado desde 1950 y hasta finales de los años ochenta, aunado a un veloz crecimiento de la población y a una aceleración del proceso de urbanización, vino a sumarse a los factores enunciados en el literal anterior, para impulsar la integración del mercado nacional. Una vez el mercado se unifica, entran a operar las fuerzas concentradoras a escala nacional y es entonces cuando Bogotá comienza a crecer con más rapidez que el resto de los elementos de la red urbana.

---

<sup>16</sup> “La evolución de la dinámica espacial en Colombia”, en Jaramillo, Samuel y Luis Mauricio Cuervo (1986), *op. cit.*, pp. 272-367.

e) El nivel moderado de la primacía urbana colombiana emerge de una peculiaridad en la historia de su configuración espacial: *una muy tardía unificación de su espacio económico nacional*<sup>17</sup>.

En la vertiente de los estudios sobre la interrelación entre cambio económico y organización regional, Helmsing publica en 1990 un nuevo y substancial aporte<sup>18</sup>, que tiene un marco conceptual con varias novedades con respecto a los anteriores.

En contraste con el énfasis en lo industrial y en los cambios macro de otros trabajos, Helmsing incorpora la agricultura, la dimensión rural-urbana y los cambios micro en su análisis, y frente al papel exclusivo del cálculo económico de los agentes privados, este autor destaca la acción del Estado en la creación de las condiciones necesarias para generar procesos de acumulación capitalista a escala nacional. No obstante, identifica la *verticalización*<sup>19</sup> de las empresas como uno de los elementos clave en la división regional del trabajo.

Helmsing traza un escenario en donde la organización económico-espacial es la resultante de la interacción entre unas fuerzas centralizadoras (el Estado y la verticalización de las empresas) y unas localizadoras de carácter micro (en el nivel de finca y de firma)<sup>20</sup>. Para reforzar su argumentación, elabora varios estudios de caso (sobre el algodón y los textiles, y sobre el desarrollo de Antioquia).

Con este esquema conceptual, el autor en mención examina los cambios económicos y regionales en Colombia para el período 1900-1980, utilizando una línea de análisis bastante similar a la de Jiménez y Sideri, y Jaramillo y Cuervo<sup>21</sup>. Esto es, conceptos como la *archipiélagización* de la situación inicial y el papel

---

<sup>17</sup> Jaramillo, Samuel y Luis Mauricio Cuervo (1986), *op. cit.*, p. 360.

<sup>18</sup> Helmsing, A. H. J. (1990), *Cambio económico y desarrollo regional*, Bogotá: Cerec, Cider.

<sup>19</sup> Proceso mediante el cual la economía de una región es fragmentada en partes que tienen poca relación entre sí, pero que individualmente han desarrollado conexiones extraregionales. Helmsing, A. H. J. (1990), *op. cit.*, p. 23.

<sup>20</sup> Aquí aparecen por primera vez en un trabajo sobre Colombia, los marcos teóricos de Von Thünen y Christaller, aplicados por Helmsing para analizar las relaciones campo-ciudad. Véase: Helmsing, A. H. J., *op. cit.*, cap. II.

<sup>21</sup> Helmsing cita a los dos primeros de estos autores, pero a los segundos no. El libro que Helmsing publicó en 1990, fue originalmente una tesis doctoral presentada en la Universidad de Tilburgo en 1985, después de un trabajo de varios años que se realizó parcialmente en el Cider de la Universidad de los Andes. Por esta misma época Jaramillo y Cuervo debieron de haber estado trabajando en el libro que presentaron en 1986, en el Cede de la misma Universidad. No obstante ninguno de los dos trabajos contiene referencias al otro.

del café, de la sustitución de importaciones y del Estado en la integración del mercado nacional, están presentes en su exposición.

Lo más novedoso e interesante en el esquema analítico de Helmsing, es la introducción del nivel microeconómico como agente principal en los procesos de estructuración del espacio regional.

El argumento se plantea de la siguiente manera: si la composición microeconómica de una economía cambia, entonces los mecanismos del desarrollo urbano, rural y regional también son alterados. Éstos, a su turno, afectarán las organizaciones microeconómicas de diferentes maneras. Algunos tipos de organizaciones son capaces de adaptarse (unidades domésticas, corporaciones administrativas) y otros se ven obligados a emigrar (empresas individuales). Esto es así porque, según Helmsing, la urbanización de la actividad económica está íntimamente ligada a la agricultura a través de la *integración agroindustrial*, en la medida en que hay producciones agrícolas (como en los casos del algodón y principalmente del café, que están documentados en su estudio), que se levantan de su esfera local inicial y se insertan en las estructuras agroindustriales y comerciales multisectoriales.

Estos procesos de verticalización se ven notoriamente reforzados por las estrategias de alcance nacional de los grandes conglomerados industriales y financieros, y por la acción del Estado central. Según Helmsing, esta última no sólo se expandió sino que se centralizó en Bogotá y en las capitales departamentales en el interior de las regiones, a lo largo del período que comprende su análisis (1900-1980).

Por último, los conflictos regionales son para Helmsing expresión de la resistencia que oponen las bases regionales a las mencionadas fuerzas verticalizadoras o integradoras.

La contribución de Gouësset reseñada en la sección anterior contiene, además de la discusión sobre la polarización terciaria, un estudio de gran aliento sobre la *cuadricefalia* colombiana en el contexto latinoamericano, los factores económicos y políticos explicativos de su génesis y la centralización del Estado en Bogotá<sup>22</sup>. De todas maneras, esta exposición se orienta principalmente hacia las conclusiones sobre la nueva primacía de Bogotá basada en los servicios, a la que se aludió en los apartes mencionados.

---

<sup>22</sup> Gouësset, Vincent, (1998a), *op. cit.*, primera parte, pp. 3-145.

Por su lado, Cuervo y González, en el mismo volumen que se referenció en la sección anterior, también hacen un vasto *tour d'horizon* por las teorías económicas, sociológicas, filosóficas y científicas sobre la ciudad, analizan las relaciones entre los procesos de globalización y los espacios nacionales y locales, y actualizan el trabajo anterior de Cuervo y Jaramillo sobre la incidencia de los cambios económicos en la configuración del espacio regional en Colombia<sup>23</sup>.

En últimas, la aplicación de estas perspectivas –que los autores denominan *enfoque económico socioespacial*– a la comprensión de la estructura espacial colombiana, se encuentra en el trabajo *Propiedades de la red urbano-industrial colombiana: tendencias de largo plazo y cambios recientes*, reseñado en la sección anterior.

#### IV. Estudios sobre reestructuración productiva, cambio técnico y territorio

El enfoque de la acumulación flexible dio lugar en América Latina al inicio de una corriente de investigación impulsada por la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, que ya ha celebrado cinco seminarios. Después de que en el primero de ellos, celebrado en Santiago de Chile en 1989, los investigadores colombianos estuvieron ausentes, su presencia en los seminarios posteriores ha ido aumentando progresivamente.

Un investigador que ha acogido explícitamente el marco teórico de la acumulación flexible y participa activamente en los seminarios de la Red, es Jorge Lotero, del Centro de Investigaciones Económicas de la Universidad de Antioquia, en Medellín.

Lotero realizó varios trabajos con el enfoque posfordista, sobre regiones específicas de Colombia (en particular Antioquia y el occidente colombiano) antes de producir un estudio de alcance nacional, que presentó en el segundo seminario de la Red, celebrado en Santiago en 1995<sup>24</sup>.

En esta contribución Lotero se propone explorar los cambios que se produjeron en la red colombiana de ciudades en el período 1975-1991 –caracteri-

---

<sup>23</sup> Cuervo, Luis M. y Josefina González (1997), *op. cit.*, capítulos 1 al 9.

<sup>24</sup> Lotero, Jorge (1998a), “Crisis, reconversión industrial y cambio técnico en el sistema urbano colombiano, 1975-1991”, en De Mattos, Carlos A.; Daniel Hiernaux-Nicolás y Darío Restrepo Botero, comps. (1998), *Globalización y territorio, impactos y perspectivas*, Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos, Fondo de Cultura Económica.

zado en Colombia como de crisis estructural de la industria (por agotamiento del proceso de sustitución de importaciones)– y las especificidades espaciales de los procesos de reconversión industrial y cambio técnico que se adoptaron en ese período.

A partir de un análisis evolutivo de la distribución espacial de la industria para el período estudiado, que coincide en lo fundamental con las apreciaciones de Cuervo y González reseñadas más arriba (sección II), Lotero entra a examinar las características regionales de los procesos de reestructuración y reconversión sectoriales, llegando a las siguientes conclusiones:

a) La acumulación de capital en las cuatro grandes ciudades del país fue inferior a la que tuvo lugar en otro tipo de ciudades, como las áreas metropolitanas intermedias, las ciudades especializadas y particularmente los municipios cercanos a las grandes áreas metropolitanas.

b) La destrucción masiva de empleos producida por la crisis afectó principalmente las ciudades industriales maduras (con excepción de Bogotá): Medellín, Barranquilla, Manizales, Pereira y Armenia, así como las muy especializadas: Barrancabermeja (petroquímica), Buga (alimentos), Duitama (automotriz).

c) La precarización del empleo en términos de modalidades y tamaño de los establecimientos, que acompañó la pérdida masiva de puestos de trabajo, afectó más intensamente las ciudades grandes.

d) La brecha de productividad que separaba la industria más especializada de las ciudades intermedias, de la diversificada de las ciudades grandes, se cerró en la década de los ochenta.

e) La destrucción de empleos facilitó el proceso de modernización del aparato productivo y el aumento en las densidades del capital en casi todas las ciudades, con la notable excepción de Bogotá.

f) Salvo en Barranquilla y Cali, la reconversión no tuvo impactos substanciales en la productividad industrial de las ciudades.

Como conclusión general, Lotero propone que *el agotamiento del modelo de industrialización en términos de cambio técnico se presenta con mayor intensidad en las grandes metrópolis del país*<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Ibid., p. 231.

En un nuevo trabajo elaborado en 1998, Lotero se propuso examinar los efectos de la apertura comercial y la reforma laboral practicadas en Colombia a principios de los noventa sobre la localización de la industria<sup>26</sup>.

Con respecto a la apertura comercial, se esperaba que la mayor exposición de las actividades productivas a la competencia internacional induciría cambios en la geografía industrial del país, elevando la productividad y reduciendo los desequilibrios territoriales.

Para verificar estas hipótesis, Lotero midió la evolución de los indicadores de valor agregado, empleo, diversificación o especialización industrial, productividad del trabajo y productividad total de los factores en el período 1990-94, comparativamente con subperíodos que van desde 1975 hasta 1989.

Sus conclusiones apuntan a que la internacionalización de la economía introdujo cambios —aunque no sustanciales— en los patrones espaciales de concentración y especialización industrial que había generado el modelo de sustitución de importaciones. Los cambios no habrían sido significativos porque la industria colombiana ya había experimentado un proceso de reestructuración y ajuste a raíz de la crisis de los ochenta.

Dentro de este contexto de modificaciones moderadas, no hubo relocalización de actividades sino ajustes en el interior de la estructura industrial de las áreas y ciudades. Las regiones *ganadoras* serían por una parte, Bogotá, que se consolida como principal centro industrial del país, y de otra, Manizales y Cartagena, metrópolis intermedias que localizan actividades en trance de modernización y orientan parte de su producción hacia los mercados externos.

Del lado de las regiones y ciudades *perdedoras* están las metrópolis intermedias como Medellín y Barranquilla, y la mayoría de las ciudades intermedias.

Los anteriores hallazgos suponen la continuación de las tendencias identificadas en los trabajos anteriores (Gouësset, Cuervo y González, y Lotero) sobre la primacía de Bogotá y su distanciamiento de las otras tres grandes ciudades del país.

Lotero termina con una nota sobre la dificultad de hacer predicciones sobre la geografía económica del país basadas sólo en el sector industrial y señala,

---

<sup>26</sup> Lotero C., Jorge (1998b), “Apertura y desarrollo industrial en las áreas metropolitanas de Colombia”, ponencia presentada al IV Seminario Internacional sobre Globalización y Territorio, Bogotá: Cider, Universidad de los Andes, abril 22, 23 y 24 de 1998.

por tanto —en la línea de Gouësset y de Cuervo y González—, la necesidad de incorporar el análisis del sector de servicios avanzados que tiende a concentrarse en las metrópolis más importantes.

Con el enfoque de la acumulación flexible, más recientemente se han comenzado a producir aportes en la línea de la aplicación del concepto de *Sistemas territoriales de innovación* a las dinámicas regionales de competitividad<sup>27</sup> (véase acápite III. 2 del capítulo segundo).

La idea de Herrera es que dichos modelos pueden ser de utilidad para evaluar las estrategias regionales de impulso al desarrollo de la ciencia y la tecnología, a la formación del capital humano y al fomento empresarial local y regional. Al respecto, en sus trabajos aplicados (al departamento de Bolívar), el autor encuentra que los factores sociales y culturales son tan importantes como las interrelaciones sectoriales del tejido industrial, en los procesos territoriales de innovación<sup>28</sup>.

Con una perspectiva similar, Betancur *et al.* se adentran en un exhaustivo análisis de la evolución de la actividad productiva del entorno urbano-regional del Valle de Aburrá en los últimos treinta años, con especial énfasis en los procesos de reestructuración inducidos por la crisis del modelo de sustitución de importaciones<sup>29</sup>. En un completo volumen dichos autores examinan los referentes conceptuales del binomio globalización-localización (*glocalización*) y de la transición del fordismo a la acumulación flexible, buscando explicar sus relaciones con las transformaciones locales y el nuevo papel del Estado.

El trabajo en mención confirma para el Valle de Aburrá la tesis de Cuervo y González (1997), en cuanto a los procesos de *desconcentración concentrada* y analiza en detalle las nuevas modalidades de organización productiva emergentes en la región (maquila, subcontratación, flexibilización laboral, entre otras).

---

<sup>27</sup> Herrera, Bernardo (2001a), “La noción de sistemas territoriales de innovación aplicada a la organización, teoría y práctica de modelos de apoyo a la gestión competitiva regional”, ponencia presentada al Seminario Nacional “Lo regional en la Colombia del siglo XXI”, Bogotá: Cider, Uniandes.

<sup>28</sup> Herrera Bernardo (2001b), “El talento humano en la gestión competitiva del departamento de Bolívar”, ponencia presentada al Seminario Nacional “Lo regional en la Colombia del siglo XXI”, Bogotá: Cider, Uniandes.

<sup>29</sup> Betancur, María Soledad *et al.* (2001), *Globalización, cadenas productivas, redes de acción colectiva. Reconfiguración territorial y nuevas formas de pobreza y riqueza en Medellín y el Valle de Aburrá*, Bogotá: TM Editores, Colciencias y otros.

Uno de los aportes más interesantes de Betancur y sus colegas es la identificación de tres sectores en la dinámica social del Valle de Aburrá, cada uno con su propia visión del tipo de desarrollo más apropiado para la comarca: (a) la élite empresarial que está impulsando un proceso de concentración del capital, de verticalización y precarización flexible de las relaciones de trabajo (estrategias de *regulación neotaylorista*), (b) las organizaciones, redes de acciones colectivas y los pequeños y medianos empresarios, que impulsan estrategias tendientes a la configuración de un *sistema productivo regional* basado en redes de cooperación empresarial, y el capital social (*regulación posfordista*), y (c) un *tercer sector* integrado por intelectuales y profesionales que contribuyen a la formación de *capital simbólico* y a ejercer una función de “mediación” entre la élite tradicional y los “sectores populares”.

Con respecto a esta contraposición de estrategias e intereses, nuestros autores concluyen:

La ciudad [Medellín] se enfrenta al reto de articularse a la globalidad como conjunto integrado socioespacialmente, desde dinámicas propias que garanticen unos altos márgenes de autonomía imbricada, tanto en lo económico como en lo político, o de ser articulados a macrointereses transnacionales teniendo como oferta exclusiva mano de obra, fuerza de trabajo barata, socialmente desarticulada y políticamente dependiente<sup>30</sup>.

## V. Estudios sobre crecimiento y convergencia

La vertiente de investigación empírica sobre temas regionales que tomó más fuerza en los noventa, fue sin duda la de los trabajos de crecimiento y convergencia departamental. Sobre este tema se realizaron en el decenio pasado alrededor de una decena de estudios, que introducen varios elementos nuevos en relación con los reseñados en las secciones anteriores.

En primer lugar, se trata de ejercicios que están muy cerca de la frontera internacional del conocimiento; en segundo término, ha habido entre ellos un hilo conductor, en la medida en que los sucesivos trabajos han ido discutiendo, en ocasiones críticamente, los hallazgos de los anteriores y, en tercer lugar, varias de las investigaciones han incorporado explícitamente las perspectivas teóricas de la Nueva Geografía Económica.

---

<sup>30</sup> *Ibíd.*, p. 369.

Una interpretación posible de lo anterior es la emergencia de una comunidad académica cuyos miembros circulan sus avances de investigación, reaccionan a los estudios que se presentan y están en estrecho contacto tanto con los teóricos líderes de los países avanzados, como con sus pares de otros países latinoamericanos. La internet y las redes de investigación latinoamericanas muy seguramente están jugando un importante papel en estos nuevos procesos.

El trabajo pionero sobre convergencia en Colombia fue realizado en 1993 por Mauricio Cárdenas, Adriana Pontón y Juan Pablo Trujillo<sup>31</sup> en el marco de Fedesarrollo. Sólo uno o dos años después de la publicación de los primeros trabajos de Barro y Sala-i-Martin sobre convergencia regional, Cárdenas *et al.* aplicaron al crecimiento de los departamentos colombianos en el período 1950-1989, el instrumental analítico de dichos autores<sup>32</sup>.

Extendiendo a una economía abierta, una versión simple para una economía cerrada de los modelos de Solow, Cass y Koopmans (con dos factores productivos, capital y trabajo, y rendimientos constantes a escala), en el estudio en mención se estiman econométricamente la convergencia  $\beta$  y la  $\sigma$ <sup>33</sup> para el período 1950-1989, con resultados bastante “optimistas”. En efecto, el valor encontrado para la convergencia  $\beta$  es del 4% anual, tasa que duplica la estimada para los Estados Unidos, Europa y Japón en el mismo período. En cuanto a la convergencia  $\sigma$ , los resultados distan mucho de ser tan contundentes, toda vez que muestran una dispersión estable en los años cincuenta y sesenta, a la baja entre 1973 y 1983, y creciente a partir de este último año, cuando se inicia un ciclo que revierte por completo los avances de los años 1970.

---

<sup>31</sup> Cárdenas, Mauricio, Adriana Pontón y Juan Pablo Trujillo (1993), “Convergencia y migraciones interdepartamentales en Colombia: 1950-1989”, en *Coyuntura Económica*, Vol. XXIII, No. 1, Bogotá: Fedesarrollo, abril. Este estudio fue publicado en un *journal* internacional. Véase: Cárdenas, Mauricio y Adriana Pontón (1995), “Growth and Convergence in Colombia: 1950-1990”, *Journal of Development Economics*, 47, pp. 5-37.

<sup>32</sup> Barro, Robert y Xavier Sala-i-Martin (1991), “Convergence Across States and Regions”, en *Brookings Papers on Economic Activity*, 1.107-177.

— y — (1992 a) “Convergence”, *Journal of Political Economy*, 100, pp. 223-51, abril.

— y — (1992 b) “Convergence in Japan and The United States”, *Journal of the Japanese and International Economies*, No. 6.

<sup>33</sup> Recuérdese que la convergencia tipo beta ( $\beta$ ) se refiere a que las economías pobres crecen más rápido que las ricas y la tipo sigma ( $\sigma$ ) implica una reducción en el tiempo de la dispersión en el ingreso *per cápita*. La primera es condición necesaria pero no suficiente de la segunda.

No obstante, basados en los promedios quinquenales, Cárdenas *et al.* fuerzan un poco la conclusión según la cual, “la tendencia histórica apunta hacia una disminución en la dispersión regional del país”<sup>34</sup> y, por tanto, que “Colombia es, sin duda, un caso exitoso de convergencia regional”<sup>35</sup>.

Cárdenas y sus colegas alcanzan a matizar un tanto su optimismo a ultranza sobre la convergencia cuando advierten que si se examina el período 1960-1989, excluyendo la información de los años cincuenta que es muy poco confiable, la velocidad de convergencia  $\beta$  cae a 3.2%.

Es decir, que miradas con el beneficio de estudios posteriores que no han confirmado la hipótesis de convergencia, como se verá más adelante, en las estimaciones de los autores en mención, si bien se podía identificar un movimiento hacia la convergencia, ya estaba presente el inicio de un ciclo de polarización que ellos no pudieron (o no quisieron) captar.

En el proceso acelerado de convergencia del 4% que Cárdenas *et al.* enfatizan, las migraciones interdepartamentales no habrían tenido un papel significativo.

El estudio de Cárdenas y compañía suscitó varias críticas bien fundadas. La primera, que se produjo casi de inmediato, provino de Meisel<sup>36</sup>, que acepta la convergencia  $\beta$  para el período 1960-1989, pero cuestiona a fondo la convergencia  $\sigma$  que para él es la más importante tanto desde el punto de vista de la confiabilidad de las cifras y la metodología de cálculo, como de la interpretación misma de los resultados. La crítica de Meisel apunta a:

- a) Los altos valores de convergencia del subperíodo 1950-1960, están basados en una información de calidad muy cuestionable.
- b) La tendencia hacia una disminución de la dispersión es una lectura contraevidente de los propios datos presentados en el trabajo.
- c) Calculando el coeficiente de variación en el PIB *per cápita* en cada punto del tiempo y no la desviación estándar del logaritmo del PIB *per cápita* real estimada por Cárdenas, antes que convergencia en el subperíodo 1960-89, lo que se encuentra es polarización.

---

<sup>34</sup> Cárdenas, Mauricio, *et al.* (1993), *op. cit.*, p. 122.

<sup>35</sup> *Ibíd.*, p. 135.

<sup>36</sup> Meisel Roca, Adolfo (1993), “¿Polarización o convergencia? A propósito de Cárdenas, Pontón y Trujillo”, en *Coyuntura Económica*, Vol. XXIII, No. 2, Bogotá: Fedesarrollo, julio.

d) Un diagnóstico equivocado acerca del comportamiento de los desequilibrios regionales puede conducir a decisiones de política equivocadas en materia de descentralización.

Meisel refuerza su argumentación señalando un aumento en la concentración espacial de la producción medida a través del índice de Herfindahl-Hirshman<sup>37</sup>.

En su respuesta, Cárdenas<sup>38</sup> desestima las críticas de Meisel, señalando que éste no interpretó bien sus resultados econométricos, cuya veracidad es avalada por el hecho de que el ingreso *per cápita* del departamento más rico ha pasado de ser seis veces mayor al del departamento más pobre en 1960, a ser sólo de tres veces en 1989. Por otra parte, en cuanto al aumento en el índice de concentración espacial de la producción (Herfindahl-Hirshman), Cárdenas considera que tal incremento no sólo es compatible con la convergencia interdepartamental del ingreso *per cápita*, sino que eso es lo que cabe esperar en un modelo donde los factores de producción, además de moverse libremente, exhiben rendimientos decrecientes.

En un nuevo trabajo elaborado en 1995 que amplía el período muestral a 1950-1994<sup>39</sup>, Cárdenas se reafirma en sus apreciaciones anteriores y concluye que “Colombia ha vivido un inequívoco proceso de convergencia económica interdepartamental durante los últimos cuarenta años”, y caracteriza la experiencia del país como “un caso exitoso de convergencia interdepartamental”.

Esta afirmación resulta difícil de entender a la luz de las estimaciones econométricas que se hacen en el propio estudio en mención. Textualmente:

La velocidad de convergencia  $\beta$ , que entre 1950 y 1989 era el doble (4% anual en promedio) a la observada en las naciones industrializadas, se ha reducido de manera sustancial en los primeros años de la presente década: el factor  $\beta$  se redujo al 2.2% anual promedio para el período 1950-1992 (sic). La convergencia  $\sigma$ , por otra parte, es más débil que la  $\beta$  para el caso colombiano, lo cual implica que a pesar de que los departamentos más pobres han crecido más rápido que los ricos, la dispersión del PIB *per cápita* no ha disminuido con la misma velocidad. Aún más, el factor  $\sigma$  ha aumentado de nuevo, de manera inquietante,

---

<sup>37</sup> Desarrollado independientemente por Hirschman (1943) y Herfindahl (1950), este índice mide la participación porcentual de las entidades (en este caso territoriales) en el total. Véase: Meisel, Adolfo, (1993), *op. cit.*, p. 159.

<sup>38</sup> Cárdenas S., Mauricio (1993), “Respuesta al comentario de Adolfo Meisel”, en *Conjuntura Económica*, Vol. XXIII, No. 2, Bogotá: Fedesarrollo, julio.

<sup>39</sup> Cárdenas S., Mauricio y Andrés Escobar (1995b), “Infraestructura y crecimiento departamental 1950-1994”, en *Planeación y Desarrollo*, Vol. XXVI, No. 4, Bogotá: DNP, octubre-diciembre, pp. 153-181.

desde 1984...<sup>40</sup> a tal punto que en el año 1992 ha alcanzado niveles de dispersión que no se registraban desde la década de los cincuenta<sup>41</sup>.

La última frase de la cita anterior, implica simple y llanamente que en el país no hubo convergencia de tipo  $\sigma$  en el período considerado.

En su afán de justificar la tesis de la convergencia exitosa, Cárdenas opta por afirmar que al final de cuentas “lo que más importa es saber si los departamentos pobres crecen más que los ricos, o cuánto tiempo tarda un departamento pobre en volverse rico, con independencia de si la varianza entre departamentos está reduciéndose o está aumentando”<sup>42</sup>. Esta afirmación es sorprendente en el contexto de un trabajo cuya pregunta central, en sus propias palabras, se refiere al papel que puede jugar la inversión pública en infraestructura, como una herramienta de política económica *dirigida a eliminar las desigualdades internas –regionales–* de la economía colombiana.

Si el problema de las desigualdades no es tan importante, entonces ¿para qué establecer políticas que las eliminen?

Por cierto, Cárdenas encuentra que el capital público (la inversión en infraestructura) sí ha contribuido al mayor crecimiento de los departamentos pobres.

Las conclusiones de los trabajos de Cárdenas, dan pie a un ácido comentario de Mora y Salazar (1994)<sup>43</sup>:

El hecho de que Cárdenas haya desechado la medida tipo sigma es sintomático de la forma en que se ha abordado este problema en Colombia: la tesis muy novedosa, para el momento, de una tendencia automática a la convergencia regional se vería en problemas si se investigara por qué el proceso sigma no se da con la misma claridad en Colombia y, lo que es más importante aún, las decisivas recomendaciones que se derivan del estudio de Cárdenas quedarían cubiertas con una molesta sombra de duda. En forma provisional podríamos decir que en los estudios sobre convergencia en Colombia, el afán de justificar las recomendaciones de política ha sido lo primordial y el rigor técnico lo secundario”.

De la cita anterior se desprende que sus autores comparten con Meisel la preocupación por las recomendaciones de política que se puedan derivar de un diagnóstico errado sobre la convergencia en Colombia.

---

<sup>40</sup> *Ibíd.*, p. 179.

<sup>41</sup> *Ibíd.*, p. 163.

<sup>42</sup> *Ibíd.*, p. 164.

<sup>43</sup> Mora, John James y Boris Salazar (1994), “Fábula y trama en el relato de la convergencia”, en *Boletín Socioeconómico*, No. 27, Cidse, Cali: Universidad del Valle, junio.

Mora y Salazar discuten además sobre los supuestos del modelo neoclásico de convergencia (en especial los rendimientos constantes a escala) y sobre los problemas metodológicos de las regresiones econométricas de los modelos de convergencia, advirtiendo sobre la falacia de Galton<sup>44</sup>. Como se verá, otros autores tratarán más adelante de superar estas limitaciones econométricas.

El primero de los investigadores que trata de desentrañar los problemas estadísticos y econométricos de los cálculos de Cárdenas es Bastidas (1996)<sup>45</sup>, quien no sólo cuestiona con dureza tales estimaciones, al punto de afirmar que “la aparente convergencia, que según Mauricio Cárdenas *et al.* (1993) es un éxito para el caso colombiano, no es más que un uso incorrecto de la estadística”<sup>46</sup>, sino que se sumerge en aguas más profundas al desaprobando en general –y no sólo para Colombia– el marco teórico neoclásico y su metodología para cualquier trabajo de convergencia.

Para demostrar sus asertos, Bastidas la emprende ya no sólo contra los cálculos de convergencia *sigma* de Cárdenas, como en las críticas anteriores, sino también contra los de la convergencia *beta*. Utilizando la misma base estadística y la misma metodología de Cárdenas, Bastidas procede a recalcular el coeficiente  $\beta$ , haciendo dos modificaciones: a) el uso del año final y no el inicial como regresor, y b) la aplicación del período de estudio a 1950-1993. El resultado es una convergencia beta menor que cero para todos los subperíodos, excepto para el de 1950-1960, con un modelo estadístico con muy poca bondad de ajuste.

De nuevo, la motivación de Bastidas al “desaprobar la propuesta neoclásica usada por Cárdenas para el caso colombiano”, es que considera “muy peligroso” que las recomendaciones de política que de ella se derivan lleguen a ser de la simpatía de los tomadores de decisiones en estas materias<sup>47</sup>.

Nos hemos detenido en la polémica entre Cárdenas y sus contradictores, en modo alguno para demeritar la contribución del primero, que fue pionera en su género, sino para ilustrar el debate con tinte ideológico (pros y contras de

---

<sup>44</sup> Consistente en derivar implicaciones dinámicas del comportamiento estático de la distribución de departamentos en el tiempo.

<sup>45</sup> Bastidas, Alexander (1996), “¿Convergencia económica?”, en *Ensayos de Economía*, No. 11, Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Economía, Medellín: Universidad Nacional de Colombia (sede de Medellín), diciembre, pp. 79-99.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 82.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 98.

la descentralización, en este caso) que puede suscitar un trabajo empírico y aparentemente *aséptico*, desde el punto de vista político.

Un enjundioso intento de superar las limitaciones del modelo neoclásico y las falacias econométricas aludidas anteriormente, se encuentra en la contribución de Birchenall y Murcia que se publicó en 1997<sup>48</sup>.

Después de formular una sólida crítica al análisis tradicional *a la Barro y Sala-i-Martin*, dichos autores construyen un marco teórico alternativo, basándose en el concepto de dinámica distribucional desarrollado por Danny Quah<sup>49</sup>, quien los asesoró directamente.

En relación con el análisis tradicional, Birchenall *et al.* recalculan la convergencia  $\beta$ , encontrando que ella no se presentó en el período 1960-1990 y que las estimaciones son muy sensibles al período de cálculo. Este “fracaso” en las mediciones de convergencia sería atribuible a la falacia de Galton mencionada anteriormente, a la movilidad de la muestra de departamentos (entre 1950 y 1990 se crearon 9 departamentos) y a otros problemas más sofisticados de técnica econométrica.

En cuanto a los resultados obtenidos con el método de la dinámica distribucional, Birchenall y Murcia señalan que lejos de ser un caso de convergencia, Colombia exhibe “un claro proceso de persistencia que ha mantenido las distancias entre los ingresos de los departamentos, es decir que ha mantenido una distribución de ingresos en las mismas posiciones que en 1960”<sup>50</sup>. Añotan, adicionalmente, que los pocos casos de movilización de economías pobres hacia niveles de ingresos altos corresponden a los departamentos mineros.

Un segundo examen que utiliza una variante del análisis *à la Barro y Sala-i-Martin*, fue realizado en 1998 por Rocha y Vivas<sup>51</sup>. Estos autores toman como referencia el modelo neoclásico de crecimiento, pero levantan el supuesto de homogeneidad en las trayectorias a largo plazo o de estado estacionario, a fin de

---

<sup>48</sup> Birchenall Jiménez, Javier Arturo y Guillermo Enrique Murcia Guzmán (1997), “Convergencia regional: una revisión del caso colombiano”, en *Desarrollo y Sociedad*, No. 40, Bogotá: Cede, Universidad de los Andes, septiembre.

<sup>49</sup> Quah, D. (1996) “Empirics for Economic Growth and Convergence”, *European Economic Review*, Vol. 40, No. 6, pp. 1353-1375; y Quah, D. (1997), “Empirics for Growth and Convergence: Stratification, Polarization, and Convergence Clubs”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 2 (1), pp. 27-60.

<sup>50</sup> Birchenall *et al.* (1997), *op. cit.*, p. 305.

<sup>51</sup> Rocha García, Ricardo y Alejandro Vivas Benítez (1998), “Crecimiento regional en Colombia: ¿Persiste la desigualdad?”, en *Revista de Economía del Rosario*, Vol. 1, No. 1, Bogotá: Universidad del Rosario, enero.

discutir la hipótesis según la cual cada región tiende a converger hacia su propio estado estacionario<sup>52</sup>.

La trayectoria propia de cada región dependería de cuatro variables: la política fiscal endógena, las tasas de fertilidad, la estabilidad sociopolítica y las imperfecciones de los mercados<sup>53</sup>.

Para las correspondientes elaboraciones empíricas, lo anterior plantea la necesidad de utilizar una predeterminación bayesiana para estimar las tasas de convergencia y la distribución regional de los estados estacionarios regionales, para luego pasar a discutir la hipótesis de convergencia global o de persistencia en la desigualdad.

Como para el período 1980-1994 la distribución estimada de los estados estacionarios, responde positivamente al ingreso *per cápita* de 1980, Rocha y Vivas verifican la hipótesis de *desigualdad persistente*.

Haciendo caso omiso de la falacia de Galton, señalada por Mora y Salazar, y del problema del año que se usa como regresor, levantado por Bastidas, así como de las otras limitaciones del modelo neoclásico de las que se ocuparon Birchenall y Murcia, Bonet y Meisel (1999) se lanzan a aplicar nuevamente el análisis tradicional *à la* Barro y Sala-i-Martin, esta vez para un período más largo (1926-1995)<sup>54</sup>.

Para suplir la ausencia de series estadísticas del PIB departamental anteriores a 1950, dichos autores utilizan como *proxy* los datos correspondientes a los depósitos bancarios departamentales, los cuales muestran una alta correlación con los del PIB en los años para los cuales existen estos últimos.

Utilizando el procedimiento de rigor, Bonet y Meisel encuentran que:

- a) En el subperíodo 1926-1960, se registraron tanto la convergencia beta como la sigma. Los valores respectivos son 2.5% y una reducción en la dispersión de 1.25 a 0.66<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> La metodología se basa en: Cánova, Fabio y Albert Marcet (1995), "The Poor Stay Poor, Non-Convergence across Countries and Regions", en *Economics Working Paper*, 137, octubre.

<sup>53</sup> Para el análisis de la relación entre estos cuatro factores y el crecimiento regional, los autores se basan en: Perotti, Roberto (1995), "Growth, Income Distribution, and Democracy: What the Data Say", Columbia University, *NBER Growth Conference in Barcelona*, junio.

<sup>54</sup> Bonet M., Jaime y Adolfo Meisel R. (1999), "La Convergencia regional en Colombia: una visión de largo plazo 1926-1995", en *Coyuntura Económica*, Vol. XXIX, No. 1, Bogotá: Fedesarrollo, marzo.

<sup>55</sup> Resulta por lo menos curioso que para el cálculo de los coeficientes, Bonet y Meisel trabajan con la desviación estándar del logaritmo de los depósitos bancarios y no con el coeficiente de variación, que es precisamente el procedimiento que Meisel le había criticado a Cárdenas.

b) En el subperíodo 1960-1995, no hay evidencia estadística robusta que muestre convergencia  $\beta$  y, en cuanto a la  $\sigma$ , el índice de dispersión aumenta de 0.36 a 0.48.

c) Las conclusiones anteriores resultan reforzadas por el cálculo de indicadores complementarios como el coeficiente de variación ponderado (por la población) –CVP–, el índice de Theil y de concentración de Herfindahl-Hirshman.

Un elemento novedoso del trabajo que se está comentando es que trata de ofrecer explicaciones –no propias de la lógica de los modelos, sino del mundo real– sobre las causas de las fases de convergencia y de polarización que se distinguen en él.

En cuanto a la convergencia (1926-1960), el énfasis se pone en los avances en infraestructura vial logrados en este período. En esta fase, la economía colombiana se habría comportado conforme a las predicciones del modelo neoclásico.

Por su parte, el ciclo de polarización, según Bonet y Meisel, resulta acorde con los modelos de la Nueva Geografía Económica de Krugman *et al.*, en los cuales las economías de aglomeración pueden ampliar las disparidades. Las fuerzas polarizadoras habrían sido la política de industrialización por sustitución de importaciones, la consolidación de Bogotá como la gran metrópoli colombiana<sup>56</sup> y el “secular declive económico relativo de los departamentos de la Costa Atlántica”<sup>57</sup>.

Acerca de estos factores explicativos, habría que acotar, por una parte, que la sustitución de importaciones se practicó en Colombia, en forma espontánea desde 1930, y como una política deliberada desde 1950, lo cual no coincide con la periodización de Bonet y Meisel<sup>58</sup>, y por otra, que el rezago relativo de la Costa Atlántica se produjo no sólo en la fase de polarización sino también en la de convergencia.

Por lo demás, Bonet *et al.* no tienen en cuenta el hallazgo de Birchenall y Murcia en cuanto a que en los últimos decenios, los pocos casos de movilidad

---

<sup>56</sup> En su análisis de la creciente primacía de Bogotá, Bonet y Meisel se basan en Gouësset (1998a), tendiendo de esta manera un puente entre los estudios de localización y los de crecimiento y convergencia.

<sup>57</sup> Bonet M., Jaime y Adolfo Meisel R. (1999), *op. cit.*, p. 98.

<sup>58</sup> De hecho, todos los estudios de carácter histórico reseñados en el acápite III *supra* destacan el papel del proceso de sustitución de importaciones en la fase de integración del mercado nacional.

hacia niveles de ingreso más altos corresponden a los departamentos minero-petroleros.

La ausencia de convergencia  $\beta$  y la tendencia a la polarización medida por el coeficiente  $\sigma$  se confirman en un nuevo trabajo de Meisel (con Galvis)<sup>59</sup> para el período 1973-1998, en el que la muestra está integrada por las ciudades más grandes del país (utilizando de nuevo los depósitos bancarios como *proxy* del PIB).

En este estudio también se encuentra que las principales determinantes del crecimiento municipal en el período analizado son el capital humano, las instituciones y la infraestructura, en coincidencia con los resultados para el nivel departamental obtenidos por Cárdenas (1995)<sup>60</sup>.

En el evento de que quedaran dudas acerca de la hipótesis de polarización en los últimos años, Bonet (1999) se propone despejarlas mediante un análisis del crecimiento regional en Colombia (1980-1996), aplicando el método *shift-share*, que permite desagregar el crecimiento regional en dos componentes: el *estructural* y el *regional*<sup>61</sup>. Con respecto al crecimiento de una región, el primero mide la proporción que se debe a su estructura productiva, mientras que el segundo determina la parte que se explica por factores locales. La suma de los dos es el *efecto neto total* (*ENT*). Como el método tradicional ha sido objeto de muchas críticas, según Bonet, su trabajo utiliza una modificación llamada *shift-share dinámico modificado* (SSAM por su nombre en inglés), que permite, como lo indica su misma denominación, la incorporación de un componente dinámico en el análisis<sup>62</sup>.

La conclusión de Bonet es que durante el período de estudio las desigualdades en el crecimiento departamental se acentuaron.

---

<sup>59</sup> Galvis, Luis Armando y Adolfo Meisel Roca (2000), "El crecimiento económico de las ciudades colombianas y sus determinantes, 1973-1998", documento preparado para el II Simposio sobre la Economía de la Costa Caribe: Las ciudades portuarias como polos de crecimiento, Cartagena.

<sup>60</sup> Cárdenas, Mauricio y Andrés Escobar (1995b), *op. cit.*, estudio que Galvis y Meisel no citan.

<sup>61</sup> Bonet Morón, Jaime (1999), "El crecimiento regional en Colombia, 1980-1996. Una aproximación con el método *shift-share*", en *Revista del Banco de la República*, 72 (863), septiembre.

<sup>62</sup> Para este efecto, Bonet se basa en: Cuadrado, Juan R. *et al.* (1998), *Convergencia regional en España: hechos, tendencias y perspectivas*, Fundación Argentina, España: Visor.

Lo interesante de los métodos *shift-share* es que permiten calcular, no sólo el comportamiento de cada individuo de la muestra, sino su contribución particular al cambio total y la identificación de los sectores productivos asociados a tales cambios. En este sentido, las regiones de mejor crecimiento respecto del promedio nacional fueron Bogotá, Cundinamarca y los llamados nuevos departamentos<sup>63</sup>, que en conjunto concentraron el 80% de los cambios positivos, los cuales a su turno están vinculados con el sector minero, el financiero y el de servicios del gobierno<sup>64</sup>.

Por su parte, los departamentos de peor desempeño fueron Antioquia, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Norte de Santander, Quindío y Tolima, responsables del 80% de los cambios negativos, los cuales están asociados sectorialmente a la agricultura y la industria.

El análisis a escala regional confirma los resultados anteriores, siendo Bogotá y los nuevos departamentos las regiones más dinámicas y el centro-occidente y la región Caribe las más rezagadas.

Otra conclusión importante del estudio en mención es que los efectos netos totales son, en su gran mayoría, producidos por factores específicos de las regiones, como en el caso de las economías de aglomeración en Bogotá, y la presencia de recursos naturales no renovables, en especial carbón e hidrocarburos, en la Guajira, Meta y los nuevos departamentos.

En el año 2000, Lotero hace un aporte a los análisis de convergencia, pero no en función del ingreso *per cápita*, sino de la productividad industrial interdepartamental<sup>65</sup>.

El propósito de este trabajo es dar cuenta de la reducción o persistencia de las desigualdades en la productividad del trabajo de la industria manufacturera de las regiones de Colombia en distintos períodos, que corresponden a la vigencia de modelos de desarrollo diferentes.

---

<sup>63</sup> Éstos son las antiguas intendencias y comisarías elevadas al rango de departamentos por la Constitución de 1991: Arauca, Casanare, Guaviare, Vichada, Vaupés, Putumayo y Caquetá.

<sup>64</sup> Nótese la similitud de estas apreciaciones sobre el comportamiento sectorial con las de Gouësset. Véase: Gouësset, Vincent (1998b), *op. cit.*, pp. 52 y 53.

<sup>65</sup> Lotero, Jorge (2000), "Modelos de desarrollo y convergencia interregional de la productividad industrial en Colombia", en *Lecturas de Economía*, No. 52, Medellín: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia, pp. 55-85. En este trabajo, Lotero no hace ninguna referencia a la literatura de la vertiente latinoamericana de la acumulación flexible, en la que había enmarcado sus trabajos anteriores.

Al examinar el comportamiento de la productividad laboral en el período 1967-1997, Lotero encuentra que el desempeño a largo plazo de esta variable ha sido aceptable y ha dependido de las distintas fases del ciclo y de los cambios en el modelo de desarrollo. Así, en el total del período de referencia, la productividad creció a una tasa anual promedio de 1.9%, siendo muy superior (3%) en el subperíodo 1967-1985 (vigencia del modelo mixto de sustitución de importaciones con promoción de exportaciones) que en el subperíodo de reconversión y apertura (1985-1997), en el cual sólo creció a 0.35% anual.

Además, el autor en mención encuentra evidencia de que todavía en 1997 la productividad está inversamente relacionada con el tamaño de la ciudad, lo cual se había verificado en otros trabajos para períodos anteriores.

En cuanto al análisis de convergencia, Lotero presenta los siguientes resultados:

a) Convergencia fuerte del 5.23% para la  $\beta$  absoluta en el subperíodo 1967-1985. Esta tendencia comienza a debilitarse a partir de 1985 y ya para la década de los noventa muestra una dirección hacia la divergencia.

b) Convergencia  $\beta$  absoluta inexistente en el interior de los bloques regionales (agrupación de departamentos), salvo para el subperíodo 1975-1985. Lotero atribuye este resultado a que la organización de la industria alrededor de los cuatro grandes centros industriales está perdiendo vigencia para dar paso a un sistema urbano más flexible y descentralizado.

c) Convergencia  $\beta$  condicional inexistente en los dos subperíodos considerados<sup>66</sup>.

d) Divergencia  $\sigma$  débil en todo período de referencia, es decir, que se ampliaron levemente las brechas entre las productividades departamentales.

No obstante que en las conclusiones anteriores se establece con claridad que en los años noventa se inicia un ciclo de divergencia en la productividad laboral, Lotero es muy cauto en cuanto a atribuir esta tendencia a la apertura comercial. Por otra parte, la hipótesis de este autor, según la cual la conformación de bloques regionales con sistemas urbanos cerrados ha cedido el paso a un sistema de ciudades “abierto”, parece contradictoria con la evidencia de que la divergencia interregional de las productividades laborales está aumentando.

---

<sup>66</sup> Recuérdese que la convergencia  $\beta$  condicional se refiere a las diferencias en las tasas de crecimiento asociadas a factores distintos al nivel inicial de la variable. En la convergencia  $\beta$  absoluta los departamentos tienen características similares, excepto el nivel inicial de productividad laboral.

En otro trabajo de este mismo corte elaborado por Bonilla (2001), en el que además de la productividad laboral se analizan los salarios y el empleo, se obtienen resultados similares a los de Lotero, en cuanto a la persistencia de las desigualdades regionales en el período 1974-1998<sup>67</sup>.

Se ha realizado la extensa reseña anterior sobre las evidencias empíricas acerca de la hipótesis de convergencia, porque es a partir del hallazgo contrario —el de divergencia en los últimos dos decenios— que se va a desarrollar más adelante el análisis de las tendencias del desarrollo regional en Colombia durante el siglo xx. Por lo demás, la clara comprensión de este problema está en la base del diseño de nuevas políticas activas a favor de la reducción de las disparidades regionales.

## VI. Estudios de geografía económica

La única investigación *à la* Krugman elaborada hasta ahora, es la de Cristina Fernández (1998)<sup>68</sup>.

En este trabajo, la autora se propone analizar los efectos de la liberación comercial practicada en Colombia desde principios de los años noventa sobre las ciudades situadas lejos de la costa, y en especial sobre Bogotá.

Utilizando una versión modificada de un modelo de Krugman y Elizondo<sup>69</sup> que predice la reducción del tamaño de la ciudad primal como consecuencia de la liberación del comercio, Fernández encuentra, por una parte, que hay encadenamientos hacia atrás y hacia delante que inducen la aglomeración económica en Bogotá y, por otra, que contrariamente a la predicción teórica, la evidencia empírica sugiere una asociación positiva entre comercio y aglomeración para todos los sectores, excepto tres: alimentos, bebidas y productos químicos.

Esta sería la explicación al hecho de que Bogotá ha seguido creciendo en la apertura. No obstante, según el modelo de Fernández los efectos de aglomeración son mitigados por los altos costos de transporte entre Bogotá y los puertos de la Costa Atlántica por donde se importan los insumos.

---

<sup>67</sup> Bonilla, Manuel Guillermo (2001), “Competitividad y desarrollo humano en las regiones colombianas. Aspectos conceptuales de la relación entre crecimiento y competitividad”, documento preparado para la Misión Social, DNP y PNUD, procesado.

<sup>68</sup> Fernández M., Cristina (1998), “Agglomeration and Trade: the Case of Colombia”, en *Ensayos sobre Economía*, No. 33, Bogotá: Banco de la República, junio.

<sup>69</sup> Krugman, Paul y R. Livas Elizondo (1996), “Trade Policy and the World Metropolis”, en *Journal of Development Economics*, Vol. 49.

Fernández reporta un trabajo en el que al tratar de verificar la hipótesis de Krugman y Elizondo, se encuentra, por el contrario, una asociación positiva entre comercio y aglomeración<sup>70</sup>. A este respecto resulta bien interesante hacer notar que una investigación *a la* Sachs sobre geografía y crecimiento en Colombia, que se comentará en la próxima sección, encontró que los municipios que más crecen (entre 1970 y 1995) son los que están más cerca de los mercados internos (Bogotá), y no de la Costa Atlántica<sup>71</sup>.

## VII. Estudios sobre geografía física y crecimiento

En el contexto de los trabajos *a la* Sachs sobre geografía natural y desarrollo que ha promovido el BID, Sánchez y Núñez (1999) llevaron a cabo una investigación sobre la relación entre las variables geográficas, el ingreso *per cápita* y la densidad de la población<sup>72</sup>.

Al efecto, dichos investigadores trabajaron, por primera vez en Colombia, en el nivel municipal, tomando como *proxy* del ingreso municipal los impuestos predial y de industria y comercio. En cuanto a la geografía, documentaron variables sobre calidad de suelos, clima, densidad de infraestructura, altitud, distancia a los mercados, a los ríos y a las costas y precipitación pluvial. Para explicar el crecimiento del ingreso municipal usaron una versión simple del modelo Swan-Solow. El marco teórico del análisis de regresión econométrica se basa en Gallup y Sachs (1998)<sup>73</sup> y Rappaport (1999)<sup>74</sup>.

Para el período analizado (1973-1995), Sánchez *et al.* llegaron a las siguientes conclusiones:

- a) El nivel y el crecimiento *per cápita* de los municipios están negativamente asociados con la precipitación pluvial, las enfermedades tropicales, las temperaturas extremas, pero muy especialmente con la proximidad a los mer-

---

<sup>70</sup> Ades y Glaeser (1994), "Trade and Circuses: Explaining Urban Giants", en *NBER Working Paper*, No. 4715, abril.

<sup>71</sup> Sánchez T., Fabio José y Jairo Méndez Núñez (2000a), "Geography and Economic Development: A Municipal Approach for Colombia", en *Archivos de Macroeconomía*, No. 135, DNP, Bogotá.

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> Gallup, John Luke; Jeffrey Sachs y D. Mellinger (1998) "Geography and Economic Development", en *World Bank Annual Development Conference 1998*, Washington, D. C.: World Bank; Sánchez y Nuñez agradecen en su trabajo los comentarios recibidos de Gallup.

<sup>74</sup> Rappaport, J. (1999), *Local Economic Growth*, HUID, Cambridge.

cados domésticos (a mayor distancia de éstos menor el ingreso *per cápita*)<sup>75</sup>. La asociación es del mismo signo comparada con otras variables no geográficas como la calidad de vida, las instituciones y la distribución del ingreso.

b) El nivel y el crecimiento del ingreso *per cápita* de los municipios están positivamente asociados con la calidad de los suelos, la disponibilidad de agua y con variables no geográficas como dotación de infraestructura de vías, electricidad, educación y las transferencias fiscales a las entidades territoriales.

c) Las variables geográficas explican, en general, entre el 36% y el 47% de la varianza en el nivel del ingreso municipal *per cápita* y entre el 35% y el 40% de la varianza del crecimiento del ingreso municipal *per cápita*.

d) La dispersión en los niveles de ingreso *per cápita* de los municipios aumentó entre 1973 y 1995. El comportamiento de esta variable fue muy desigual entre las distintas regiones: creció en más del 40% en la región Andina, en un 5% en la Pacífica y decreció en la región Caribe.

e) La geografía determina alrededor del 70% de las diferencias en el nivel del ingreso *per cápita* entre regiones.

f) La densidad y el crecimiento de la población en los municipios está asociada positivamente con el clima templado, con la calidad de los suelos, el cultivo del café, los servicios sociales, la disponibilidad de infraestructura y energía eléctrica y la distancia a las costas; y negativamente con la distancia a los mercados internos y la precipitación pluvial.

g) La geografía pesa más en los municipios pobres que en los ricos.

La geografía influencia la suerte de una región pero ese no es fin de la historia. Hay un importante papel para la acción humana, tanto a través de la intervención pública como de la privada. La educación, la infraestructura y las mejores instituciones pueden impulsar el desarrollo territorial y ayudar a las regiones pobres a superar la trampa de la pobreza debida a bajos ingresos y bajas tasas de crecimiento económico<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Para Sánchez y Núñez, este resultado indicaría que los municipios cercanos a los mercados domésticos (i.e. Bogotá) se están beneficiando de los efectos de aglomeración destacados por Krugman.

<sup>76</sup> Sánchez, F., *et al.* (2000a), *op. cit.*, p. 31. Esta es una conclusión que arroja luz sobre la controversia Krugman-Sachs acerca de la importancia de la geografía física en el desarrollo, y es consistente con la observación de Gavin y Hausman en el sentido de que la geografía es menos importante en América Latina que en las regiones con ingresos más bajos y vocación agrícola, como en el caso de África y el sur de Asia. Véase: Gavin, Michael y Ricardo Hausman (1998) "Nature, Development and Distribution in Latin America.

Según Galvis y Meisel, su estudio sobre el crecimiento y convergencia de las principales ciudades, reseñado en la sección *supra*, fue elaborado en vista de las deficiencias del modelo usado por Sánchez y Núñez, las cuales serían: la sobreestimación de la importancia de la geografía, que es más limitada en el interior de un país que entre países; la sobreestimación de los municipios agrarios; y la no ponderación por población de los municipios de la muestra<sup>77</sup>.

No obstante las diferencias en el método y en la muestra, los dos trabajos coinciden en señalar la importancia del capital humano, la infraestructura y las instituciones, factores que ya habían sido identificados por Cárdenas y Escobar<sup>78</sup>.

En otra investigación elaborada por Pachón<sup>79</sup>, cuyos marco teórico y desarrollo econométrico son muy similares a los del aporte de Sánchez y Núñez, y en la cual se exploran las relaciones entre diversas variables geográficas y la pobreza en las regiones de Colombia, se llega también a la conclusión de que la importancia de la geografía está inversamente relacionada con el nivel de desarrollo regional. El problema, como bien lo plantea Pachón, es que aquí se presenta una situación de causalidad circular: mientras mejores sean las condiciones físicas y naturales, más viable será el desarrollo de la infraestructura y la presencia de las instituciones.

En 2001, Galvis hizo otro trabajo *a la Sachs*, en el cual encontró que la calidad de la tierra, el clima y los recursos naturales son los factores más importantes para explicar las diferencias en la productividad agrícola de los departamentos colombianos<sup>80</sup>.

Más recientemente, el Grupo de Investigaciones Económicas del Caribe Colombiano, del Banco de la República (sucursal de Cartagena, al cual pertenecen Meisel y Galvis), ha comenzado a realizar estudios de geografía económica (localización y concentración de actividades productivas) con el uso de sistemas de información geográfica (SIG).

Estos trabajos revelan, mediante mapas georeferenciados, la concentración de la actividad económica y de la población en el llamado *Trapezio Andino*,

---

Evidence on the Role of Geography, Climate and Natural Resources", Office of the Chief Economist, *Working Paper*, No. 378, IDB, agosto, p. 13.

<sup>77</sup> Galvis y Meisel (2000), *op. cit.*, pp. 8-10.

<sup>78</sup> Cárdenas S., Mauricio y Andrés Escobar (1995), *op. cit.*

<sup>79</sup> Pachón, Mónica (2000), "Geografía y pobreza", tesis de Magister, Facultad de Ciencias Políticas, Bogotá: Uniandes.

<sup>80</sup> Galvis, Luis Armando (2001), "¿Qué determina la productividad agrícola departamental en Colombia?" en *Revista del Banco de la República*, Vol. LXXIV, No. 884, Bogotá.

cuyos vértices son Medellín, Cali, Bogotá, D. C. y Bucaramanga. Esta región, que representa el 9.7% del territorio nacional, atrae el 53% de la población y el 83% del PIB, constituyéndose en el núcleo central de la configuración centro-periferia que caracteriza la distribución espacial de la actividad económica en Colombia<sup>81</sup>.

Un análisis realizado con la técnica de *clusters* (en el sentido estadístico)<sup>82</sup> indica que los departamentos más avanzados (Bogotá, D. C., Antioquia, Valle y Atlántico) conforman la Región Élite, que concentra el 43% de la población y el 50% del PIB.

El *cluster* más periférico (Caquetá y Chocó) sólo aporta el 1.15% del PIB, aunque representa el 11.9% del territorio nacional<sup>83</sup>.

#### VIII. Otros estudios

Samuel Jaramillo, coautor junto con L. M. Cuervo del volumen *La conformación del espacio regional en Colombia*, reseñado en las secciones II y III *supra*, produjo en 1998 un estudio sobre las migraciones interregionales en Colombia<sup>84</sup>.

En la perspectiva de los interrogantes sobre la estructura y dinámica del territorio colombiano y sobre todo de la segmentación regional que han sido tema de las indagaciones de carácter histórico reseñadas en la sección III *supra*, Jaramillo se propone examinar las relaciones interregionales a través de los procesos migratorios. La hipótesis del trabajo es que la migración debe reflejar la intensidad de los nexos entre entidades territoriales: a mayor nivel de vinculación, mayores los flujos cruzados de migración entre ellos.

---

<sup>81</sup> Galvis Aponte, Luis Armando (2001), *La topografía económica de Colombia*, Cartagena: Banco de la República.

<sup>82</sup> Este análisis clasifica los elementos de tal manera que cada elemento es muy parecido a los que hay en su mismo *clusters* con respecto a algún criterio predefinido. Los *clusters* resultantes deberán ser homogéneos internamente y heterogéneos entre ellos, con el fin de lograr una buena agrupación. En este caso el criterio utilizado fue la variación de las captaciones bancarias reales.

<sup>83</sup> Barón, Juan David (2002), *Las regiones económicas de Colombia: un análisis de clusters*, Cartagena: Banco de la República, Centro de Investigaciones Económicas del Caribe Colombiano.

<sup>84</sup> Jaramillo, Samuel (1998), "Migraciones e interacción regional en Colombia, 1973-1993", en revista *Territorios*, No. 1, Bogotá: Cider, Uniandes.

Al efecto, el autor mencionado construye matrices de los movimientos migratorios interdepartamentales para los años 1973 y 1993, correspondientes a los dos últimos censos que contienen esta clase de información.

Los resultados del ejercicio indican que los saldos migratorios interregionales son relativamente marginales y que los grandes rasgos de esta interrelación socioespacial cambiaron muy poco en el período analizado.

En este cuadro de baja movilidad, Jaramillo destaca algunos cambios puntuales:

a) El aumento de la incidencia de Bogotá no sólo en su propia Región Central, sino en departamentos como el Quindío en la Región Antioqueña (una evidencia más de la consolidación de Bogotá como foco del sistema territorial colombiano).

b) La mayor integración de algunos departamentos: Bogotá, D. C. y Huila, Nariño y Valle, los Santanderes entre sí y, muy marcadamente, Cesar con Antioquia.

c) El desplazamiento del área de influencia de Antioquia: de su propia región histórica hacia el Chocó, en el Pacífico, y hacia el Cesar, en la Costa Atlántica.

d) La Región Orinoquia-Amazonia es donde el impacto inmigratorio sobre la dinámica poblacional es más importante (20% de saldo migratorio sobre la población total en 1993).

Estos resultados, que, como se dijo, corresponden al período 1973-1993, son congruentes con los obtenidos por Cárdenas *et al.* (1993)<sup>85</sup> para el período 1951-1985, en cuanto a que las migraciones no han tenido un papel significativo en el crecimiento departamental.

Los hallazgos de Jaramillo resultan confirmados, en términos generales, por un nuevo estudio sobre corrientes migratorias internas realizado en 2001<sup>86</sup>. De este trabajo se pueden extraer, además, las siguientes conclusiones complementarias:

a) Aproximadamente el 47% de los migrantes interdepartamentales se dirige hacia cuatro departamentos: Bogotá, D. C., Cundinamarca, Valle y Atlántico. En su mayoría estos migrantes se dirigen hacia los municipios que conforman áreas metropolitanas: Bogotá, D. C., Cali (Valle) y Barranquilla (Atlántico).

---

<sup>85</sup> Cárdenas, Mauricio, *et al.* (1993), *op. cit.*, secciones IV y V. Este trabajo no fue tenido en cuenta por Jaramillo.

<sup>86</sup> Pachón, Álvaro *et al.* (2000), "Las migraciones internas en Colombia, 1988-1993", *Estudios Censales*, No. 13, Bogotá: Dane.

b) El 43% de los inmigrantes a las áreas metropolitanas (A. M.) en 1993 (año censal) provino de las mismas A. M. y de ciudades capitales.

c) Quince de 33 departamentos presentan tasas netas de migración negativas, siendo los principales expulsores Tolima y Boyacá, en el radio de atracción de Bogotá, D. C. y Cundinamarca.

d) Los balances migratorios entre el campo y la ciudad siguen siendo negativos para el campo, aunque en niveles menores que los históricos. Estos resultados pueden estar influenciados por la crisis del sector agrícola, provocada por la apertura comercial de principios de los años noventa.

e) Las zonas más afectadas por el drenaje migratorio son los municipios pequeños y pobres.

f) La violencia es uno de los factores más determinantes de la expulsión de la población.

En la línea de explicitar las interrelaciones entre entidades territoriales, Ángela Cordi realizó en 1999 una primera aproximación a la construcción de Matrices de Contabilidad Social Regional (SAMR por su nombre en inglés)<sup>87</sup>, que permiten visualizar para 1994 las interacciones productivas, distributivas y macroeconómicas entre las regiones colombianas (Bogotá, Antioquia, Región Caribe, Región Central, Región Oriental, Valle del Cauca, Región Pacífico y Región Orinoquia-Amazonia).

En el trabajo pionero de Cordi<sup>88</sup>, las SAMR tienen una estructura similar y cumplen las convenciones de una matriz de contabilidad social nacional, pero adaptadas a las especificaciones de la estructura económica de cada región. Las SAMR están representadas por un sistema de cuentas balanceadas que resumen los flujos de insumos, productos e ingresos entre actividades productivas; los flujos de ingresos entre la producción y los hogares y otras instituciones; la canalización del ingreso de los hogares entre consumo, ahorro e inversión; y el intercambio de bienes y factores entre la región y el resto del mundo.

Cada SAMR tiene 56 cuentas agrupadas en ocho bloques: Producción-Actividades, Oferta y Demanda-Mercancías, Factores, Impuestos, Instituciones, Capital, Resto del país y Resto del mundo.

---

<sup>87</sup> Cordi Galat, Nelly Ángela (1999), “¿Se cumplen las verdades nacionales a nivel regional? Primera aproximación a la construcción de matrices de contabilidad social regionales en Colombia”, en *Archivos de Macroeconomía*, No. 21, Bogotá: DNP, agosto.

<sup>88</sup> La autora señala que no se disponía de una metodología que pudiera replicarse para la elaboración de las SAMR.

Las conclusiones de este trabajo guardan mucha similitud con las que se han obtenido por otras vías, a saber:

a) Predominio de Bogotá en ingreso *per cápita*, oferta, importaciones, ahorro bruto, recaudo de impuestos, recepción de pagos factoriales e ingreso neto disponible.

b) Diferencias en las estructuras productivas departamentales, siendo el peso de los sectores secundario y terciario mayor en Bogotá, Antioquia y Valle del Cauca.

c) Intercambio de manufacturas por insumos primarios y alimentos entre las regiones modernas y las primarias, con balanzas deficitarias para Bogotá y las regiones Caribe, Central y Pacífico.

#### IX. ¿Qué hemos aprendido y cuáles son las asignaturas pendientes?

Con base en la revisión de los estudios regionales realizada en las secciones anteriores, podría elaborarse un relato sobre la evolución espacial de Colombia en los términos que siguen.

Desde la Colonia, pasando por los siglos XVIII y XIX, y hasta comienzos de siglo XX, el país tuvo una configuración espacial basada en *compartimentos estancos* con escasas conexiones entre sí.

En el siglo XIX, especialmente en su segunda mitad, las sucesivas primacías regionales (Tolima, Cundinamarca, valle del Magdalena) fueron determinadas por los ciclos de exportación de materias primas (tabaco, quina, añil, cueros y oro) en el contexto del modelo primario-exportador. El federalismo político, que llevó al país a adoptar una Constitución federal en 1863, reforzó este patrón de fragmentación y alta heterogeneidad regional.

El proceso de integración espacial y de conformación de un mercado nacional se inicia desde principios del siglo XX (bajo la égida de la Constitución centralista de 1886), inducido por el cultivo y la exportación de café, por las inversiones en infraestructura, el proceso de urbanización, la verticalización de la agricultura y, muy especialmente, por la industrialización sustitutiva de importaciones. Durante el ciclo integrador que se extendió hasta el decenio de los sesenta, el café se cultivó en una docena de departamentos y la industria se esparció por 40 municipios (situados en los doce departamentos cultivados). En consecuencia, se presentó un proceso acelerado de convergencia interregional, tanto en términos beta como sigma, que alcanzó la unificación —aunque tardía— del espacio económico nacional.

En la cúspide de la jerarquía urbano-regional estaban las cuatro grandes ciudades (Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla), configurando un modelo conocido como *cuadrifélico*, caracterizado, además, por una gran estabilidad o *inercia* del conjunto del sistema.

El propio avance hacia un territorio más unificado, comenzó a descongelar el patrón de baja primacía, induciendo una creciente concentración en Bogotá, no sólo de la industria sino –y muy marcadamente– de los servicios avanzados.

Este tipo de servicios, entre los cuales están las finanzas, el transporte internacional y las telecomunicaciones, se comporta espacialmente con arreglo a una función creciente de concentración: a mayor complejidad de los servicios, mayor concentración.

El fenómeno de metropolización del principal polo económico, que se presentó en Colombia a partir de los años setenta, había ocurrido mucho antes en los países más industrializados de América Latina. Así las cosas, la baja primacía o el alto grado de desconcentración de la actividad económica que caracterizó la configuración espacial del país hasta los años 1980, era al mismo tiempo una fortaleza y una debilidad.

Lo primero, porque la dispersión de la economía, de la población y, por lo tanto, del poder político, habrían evitado, según algunos analistas<sup>89</sup>, que una determinada región alcanzara el predominio hegemónico sobre las demás, coadyuvando de esta manera al mantenimiento de la estabilidad política. De ésta, a su turno, se habría derivado el alto grado de estabilidad macroeconómica (o baja volatilidad) que ostentaba la economía colombiana hasta principios del decenio de los noventa.

Lo segundo, el lado negativo de la dispersión, es que ella no era el reflejo de un desarrollo regional equilibrado, repartido homogéneamente por el territorio nacional, sino el resultado de la precaria infraestructura de transporte, que en el contexto de un accidentada geografía física, ha retardado secularmente la integración del mercado nacional, creando además las condiciones propicias para la insurrección guerrillera y el cultivo y tráfico de drogas. En cierto modo, la baja primacía ha sido una expresión de *inmadurez* espacial de la economía colombiana.

---

<sup>89</sup> Montenegro, Santiago (1999), “Estabilidad macroeconómica y el sistema político en Colombia”, en Cárdenas, Mauricio y Santiago Montenegro, comps. (1999), *Economía política de las finanzas públicas en América Latina*, Bogotá: TM Editores, Fedesarrollo, Lacea.

En parte por la concentración de la industria y los servicios en Bogotá y por el auge de la actividad minero-petrolera —vía IED— en algunos departamentos, pero también por la acción de fuerzas que no han sido suficientemente identificadas, entre los decenios de 1970 y 1980 comienza a revertirse la tendencia de los treinta años anteriores hacia la convergencia en el ingreso *per cápita* interdepartamental. Toma la posta un ciclo de polarización que se prolonga hasta hoy, como ha sido ampliamente verificado por la gran mayoría de los estudios empíricos sobre esta materia. Es en este contexto que se inicia, a mediados de los años ochenta, el movimiento hacia la descentralización (transferencia de recursos fiscales a las regiones) en Colombia.

Por su parte, el modelo aperturista entronizado a principios de los años noventa, no ha tenido hasta ahora consecuencias muy dramáticas, desde el punto de vista espacial. La distribución regional de la industria no ha sufrido mayores cambios, salvo la conformación de vastas áreas industriales alrededor de las cuatro ciudades más grandes. La flexibilidad y capacidad de adaptación de la industria se explica, al menos en parte, porque este sector ya había experimentado un proceso de ajuste y reconversión a raíz de la crisis de los años 1980.

La apertura comercial tampoco ha inducido la relocalización de otras actividades económicas, como lo predicen algunos modelos de la Nueva Geografía Económica y, antes bien, parece haber reforzado el crecimiento de Bogotá. Es decir, en términos de Krugman, que los efectos centrípetos de las economías de aglomeración de la capital han prevalecido sobre los efectos centrífugos de la mayor exposición de otras regiones al comercio internacional. La influencia de los efectos de aglomeración de Bogotá trasciende sus límites y constituye una especie de dínamo que determina el mayor o menor crecimiento del resto de los municipios colombianos: cuanto menor sea la distancia a Bogotá, mayor será el crecimiento.

Aunque son muy significativos los avances logrados en los últimos veinte años sobre el conocimiento de las realidades territoriales de Colombia, queda aún un importante trecho por recorrer. Entre los temas que se derivan de los materiales hasta aquí revisados, están, por ejemplo, el papel de la agricultura y los servicios en las transformaciones espaciales, los factores motrices de los procesos de convergencia y polarización, los efectos regionales diferenciados de la apertura comercial y, desde luego, la relación costo-beneficio de la descentralización, temas estos que serán abordados en los capítulos siguientes.

## CAPÍTULO QUINTO

### Las políticas regionales en Colombia

#### I. Introducción

Una Misión del Banco Mundial enviada a Colombia en 1970 consignó en el capítulo dedicado al desarrollo regional y urbano, la siguiente apreciación:

La distribución regional de la actividad económica y de la población y los problemas conexos de planificación nacional, sectorial y urbana, es probable que figuren entre las cuestiones cruciales del futuro desarrollo de Colombia<sup>1</sup>.

A finales del siglo XX, un reconocido analista de los temas regionales en Colombia afirmó que:

En los últimos treinta años pueden distinguirse tres grandes períodos en la política de promoción del desarrollo local y regional, 1970-85, 1985-90, 1990-99. Las tres fases comparten un rasgo común, el de la evidente marginalidad de las políticas de promoción del desarrollo local y regional, entendida no solamente en términos de los escasos recursos orientados a financiar estos programas, sino también como la poca o nula resonancia de estos discursos en el proceso de diseño y ejecución de otras políticas sectoriales con serias repercusiones sobre el desarrollo regional<sup>2</sup>.

Lo anterior configura una paradoja bien extraña en un país en el que la cuestión regional ha sido uno de los ejes pivotaes de sus dinámicas económica y política.

En el siglo XIX, después de las guerras de Independencia (1810-1819), estallaron en Colombia ocho guerras civiles generales, catorce regionales y en sus postrimerías una contienda asoladora que se prolongó por tres años (la Guerra de los Mil Días, 1899-1902).

El siglo XX empezó, entonces, bajo el signo de la guerra civil, lo cual, entre otros factores, condujo a la secesión de Panamá (apoyada por Estados Unidos) en 1903. Después de medio siglo de paz, a partir de los años 1950, el país ha permanecido en un estado de alteración del orden público.

---

<sup>1</sup> Avramovic, Dragoslav, Jefe de Misión (1972), *Desarrollo económico de Colombia, problemas y perspectivas*, Informe del Banco Mundial, Bogotá: Biblioteca del Banco Popular.

<sup>2</sup> Cuervo, Luis Mauricio (1999), "El rompecabezas de la intervención económica territorial", en *Territorios*, No. 2, Bogotá: Cider, Uniandes, p. 87.

Indiscutiblemente uno de los factores constantes en tan larga serie de conflictos es el régimen de participación política y económica de las regiones en la organización del Estado. En el siglo XIX el enfrentamiento fue, la mayoría de las veces, explícitamente entre los partidarios del modelo federal y los modelos centralistas, y se tradujo en la aprobación de ocho cartas constitucionales diferentes. La primera, adoptada en 1811, tenía un neto carácter federal y la última, promulgada en 1886, era esencialmente centralista.

La Constitución del 86 fue reformada por lo menos en 35 oportunidades durante el siglo XX, hasta que en 1991 una nueva Carta declaró a Colombia como “Una República Unitaria pero descentralizada y con autonomía de las entidades territoriales” (Título XI).

Así las cosas, es difícil entender cómo un país con esta trayectoria histórica y que en la fase de consolidación del capitalismo moderno tuvo —caso único en América Latina— la ventaja de contar con un conjunto de regiones dinámicas distintas a la capital, haya mantenido las políticas regionales en una condición subalterna y marginada. Desde luego, como ocurrió en otros países de América Latina, tal marginación fue más pronunciada a partir de la adopción de las políticas neoliberales en los años 1980 y 1990.

En este capítulo se hará una exposición sucinta de la evolución de las políticas regionales en Colombia, siguiendo el esquema generacional que se aplicó para el análisis de las políticas internacionales y latinoamericanas. Hacia el final se tratará con mayor detenimiento el estado de la situación actual.

## II. Período de la posguerra (1950-1970)

En el marco de un proceso de consolidación y fortalecimiento de formas modernas de intervención del Estado, acompañado de la creación de organismos estratégicos, la planificación económica se instauró en Colombia en 1951, bajo la influencia de las recomendaciones del Banco Mundial, de la Alianza Interamericana de Desarrollo, AID, y otros organismos internacionales<sup>3</sup>

No obstante, el primer plan de desarrollo sólo se formuló en 1961 (Plan General de Desarrollo Económico y Social 1960-1970, Plan Decenal 1961)<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Este párrafo y los siguientes se basan en: López, Luis (1992), *Intervencionismo de Estado y economía en Colombia*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, p. 109 y ss.

<sup>4</sup> Este plan contó con la asesoría de una misión de la Cepal.

En el ínterin se produjo una de las intervenciones substantivas del Estado para promover el desarrollo regional, cual fue la creación de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (C. v. C.) en 1954, implementada a imagen y semejanza de la Tennessee Valley Authority, toda vez que su inspirador fue su propio director, David E. Lilienthal, actuando como consultor del gobierno colombiano<sup>5</sup>.

Creada como un organismo apolítico, autónomo y descentralizado, la CVC tenía la misión de impulsar el desarrollo de la región del Valle del Cauca, a partir del aprovechamiento de su potencial hidroeléctrico. También puede considerarse como una acción orientada a promover el desarrollo regional (de Boyacá, en este caso), la autorización al gobierno en 1954 para adquirir acciones de la Siderúrgica Nacional de Paz del Río, que había sido constituida en 1949.

Con el advenimiento del Frente Nacional en 1958, la formulación del primer plan de desarrollo en 1961 y la puesta en marcha de la *Alianza para el Progreso* en 1961, la intervención del Estado en la economía recibió un nuevo impulso a través de la creación del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación (1958) y la Junta Monetaria (1963). También se aprobó la Ley 135 de 1961 sobre Reforma Agraria, se fortaleció la política de sustitución de importaciones, tanto a través de la protección arancelaria (Decreto 1345 de 1959), como de exenciones tributarias para la producción nacional (Ley 81 de 1960), y se inició la planificación y programación del presupuesto nacional.

En esta fase de euforia intervencionista el desarrollo regional brilló por su ausencia. El mencionado Plan Decenal de 1961, por ejemplo, aparte de una estrategia para desestimular la migración campo-ciudad, no contemplaba el tema regional.

A este respecto, casi simultáneamente con la presentación del Plan Decenal 1961, se publicó el informe denominado *Operación Colombia* del profesor Lauchlin Currie, que habría de ser muy influyente en la política económica colombiana y en el cual se planteaba lo contrario: una aceleración consciente y deliberada de la urbanización y la industrialización por medio de la tecnificación de la agricultura, para evitar que se perpetuara una estructura de producción agropecuaria de tipo colonial. Según Currie, el sector industrial urbano con más capacidad de absorción de la mano de obra expulsada por el campo, era el de la

---

<sup>5</sup> Durante el gobierno del general Gustavo Rojas Pinilla, que no fue fruto de una elección popular sino de un golpe de estado militar.

construcción, siempre que existieran los recursos financieros requeridos por esta actividad. Complementariamente, Currie proponía una estrategia de estímulo a las exportaciones centrada en los productos agrícolas<sup>6</sup>.

El punto culminante del intervencionismo estatal en Colombia se alcanzó en el período 1966-1970, bajo la presidencia de Carlos Lleras Restrepo, quien impulsó una agresiva política de promoción de exportaciones, combinada con una de sustitución de bienes de capital (con un régimen de control de cambios), la creación de numerosas entidades gubernamentales, el fortalecimiento de la planeación y una modernización administrativa de gran alcance, por la vía de la reforma constitucional de 1968.

A pesar de haber introducido el concepto de planificación en la Constitución, sólo hasta el penúltimo año de su ejercicio la Administración Lleras Restrepo presentó el plan de desarrollo denominado Planes y Programas de Desarrollo (1969), que al no alcanzar a ser aprobado por el Congreso no tuvo mayores efectos<sup>7</sup>, pero sí reflejaba la política económica que en la práctica estaba aplicando el gobierno.

El plan de Lleras Restrepo incorporó el tema del desarrollo regional, utilizando un modelo técnico de regionalización, y en cuanto al problema de la relación campo-ciudad adoptó una línea similar a la del Plan Decenal 1961. Esto es, evitar el estímulo a las corrientes migratorias, a cuyo efecto proponía una reforma agraria<sup>8</sup>. Además, con el propósito de atemperar, así fuera en parte, las migraciones hacia las grandes ciudades, se definió el *Programa de Desarrollo de las Ciudades Intermedias*, que incluía, entre otros elementos, el fortalecimiento de su infraestructura de servicios públicos y la descentralización de las pyme.

---

<sup>6</sup> Estos van a ser los elementos centrales del plan de desarrollo de la Administración Pastrana (1970-1974). Véase: Currie, Lauchlin (1963), *Ensayos sobre planeación. Introducción a una teoría de desarrollo conocida como Operación Colombia*. Vale anotar que el prólogo de este libro fue escrito por Virgilio Barco, quien sería después Presidente de la República.

<sup>7</sup> Curiosamente en los últimos días de su ejercicio la Administración Lleras presentó otro plan (Plan de Desarrollo Económico y Social) que fue sometido a la consideración del Congreso por la administración siguiente, corriendo la misma suerte del anterior. Hay que advertir que esto mismo ocurrió con todos los planes posteriores, hasta que el Congreso aprobó en 1994 el Plan Salto Social propuesto por la Administración Samper.

<sup>8</sup> Según el Censo de 1960, la estructura de la propiedad agraria en el país era excesivamente concentrada; los dos quintiles inferiores (el 40% de las explotaciones) representaban el 1.4% de la superficie; los dos quintiles siguientes el 9% y el quintil superior el 89.6%, con un 71% de la superficie concentrado en el 5% de las explotaciones.

El propósito del mencionado *Modelo de Regionalización* era el de articular globalmente las políticas urbanas y regionales con las sectoriales del orden nacional, para lograr la integración física, económica y sociopolítica de las regiones del país<sup>9</sup>.

A estos efectos se consideraba necesario *ordenar el territorio* para localizar las inversiones con criterios de eficiencia y equidad, a partir de una regionalización basada en tres campos de análisis: demográfico, económico y social.

Con este enfoque metodológico se procedió a jerarquizar funcionalmente los 30 principales centros urbanos del país y sus respectivos radios de influencia regional.

Una vez jerarquizadas las ciudades, se determinaron sus relaciones de interdependencia, identificando así la *mallla urbana* nacional, es decir, la distribución espacial de los centros urbanos jerarquizados y su radio de influencia regional.

De esta manera se llegó a la caracterización de ocho regiones socioeconómicas para la planeación:

| Región            | Centro          |
|-------------------|-----------------|
| Costa Atlántica   | Barranquilla    |
| Central           | Bogotá          |
| Sur-occidental    | Cali            |
| Nor-occidental    | Medellín        |
| Centro-occidental | Pereira         |
| Nor-oriental      | Bucaramanga     |
| Magdalena Medio   | Barrancabermeja |
| Sur-central       | Neiva           |

De los ocho centros arriba relacionados, cuatro fueron calificados como polos de desarrollo: Bogotá (metrópoli nacional); y Cali, Medellín y Barranquilla (metrópolis de equilibrio).

Como se verá más adelante, con posterioridad se han hecho otros ejercicios de regionalización.

---

<sup>9</sup> Departamento Nacional de Planeación, DNP (1970), "Políticas de desarrollo regional urbano, modelo de regionalización", en *Revista de Planeación y Desarrollo*, 3 (2), Bogotá. Véase además, para un completo análisis del contexto político y de las ideas fuerza de este modelo: Revéiz, Edgar *et al.* (1977), *Poder e información*, Bogotá: Cede, Uniandes, parte II, capítulo II. Revéiz, de formación francesa, fue uno de los principales impulsores de las ideas y las técnicas de la planeación regional en Colombia.

En lo concerniente a la reforma de la Constitución efectuada en 1969, dice el tratadista de derecho constitucional Vidal Perdomo:

El Acto legislativo número 1 de 1968 se inspira en la tesis del gran papel que pueden jugar los departamentos en la planificación del desarrollo regional y local y en la prestación de los servicios<sup>10</sup>.

En consecuencia, dicho Acto Legislativo faculta a los departamentos para promulgar planes y programas de desarrollo económico departamentales y desconcentra en los gobernadores una serie de funciones nacionales que antes eran competencia de los ministros. La norma en mención, también pone en cabeza del ejecutivo departamental la dirección, la coordinación, tanto de los servicios nacionales que se prestan en su jurisdicción (en las condiciones de delegación que le confiera el Presidente de la República), como de las actividades y servicios de los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales del orden departamental.

La transferencia de competencias a los departamentos se complementó, en la reforma constitucional de 1968, con la transferencia de recursos fiscales a través de una institución llamada el *situado fiscal*, según la cual la ley determinaría un porcentaje de los recursos ordinarios de la nación para distribuirlo entre las entidades departamentales, las intendencias y comisarías (que entonces existían) y el Distrito Especial de Bogotá. El *situado fiscal*, que se distribuía en un 70% con arreglo al criterio de población, debía destinarse a la atención de los servicios departamentales y de los respectivos municipios, conforme a los planes y programas correspondientes. Así se inicia el proceso de descentralización fiscal en Colombia<sup>11</sup>.

En la misma línea, la Ley 33 de 1968 estableció un sistema de participación en el recaudo del impuesto a las ventas para los departamentos, los municipios y el distrito especial. Inicialmente estos recursos eran de libre destinación; sin embargo, durante la década de los setenta se expidieron algunas normas que les dieron destinación específica (Ley 22 de 1973 y Ley 43 de 1975).

---

<sup>10</sup> Este párrafo y los siguientes se basan en: Vidal Perdomo, Jaime (1970), *Historia de la reforma constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos*, Bogotá: Biblioteca Jurídica Contemporánea, Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia.

<sup>11</sup> El Acto Legislativo No. 1 de 1968 se reglamentó posteriormente por medio de la Ley 46 de 1971.

Desafortunadamente medidas posteriores reconcentraron la administración y los pagos de servicios como salud y educación básica. Esto se hizo a través de la creación de los Fondos Educativos Regionales (FER) y de los Servicios Seccionales de Salud (SSS), los cuales eran entidades descentralizadas encargadas de ejecutar el gasto nacional en los servicios mencionados. Se llegó incluso al punto de recentralizar los recursos del *situado fiscal* que se venían transfiriendo directamente a los departamentos y municipios. Los FER y los SSS estaban geográficamente desconcentrados pero sus decisiones dependían en alto grado del gobierno nacional<sup>12</sup>.

Con respecto al nivel municipal, el Acto Legislativo número 1 de 1968 creó la figura de las Áreas Metropolitanas, con un régimen jurídico diferente al de los municipios ordinarios, y previó también la cooperación entre éstos a través de la modalidad de la Asociación de Municipios. Por último, en el interior de las municipalidades más grandes se autorizó la constitución de Juntas Administradores Locales para determinadas zonas del territorio municipal, con participación ciudadana.

### III. El período 1970-1982

En la primera mitad de los años setenta, la Administración Pastrana (1970-1974) preparó el plan denominado *Las Cuatro Estrategias*, completamente imbuido de las ideas expuestas por Lauchlin Currie en su *Operación Colombia* (1961).

Las Cuatro Estrategias marcan un punto de inflexión en la concepción de los problemas del desarrollo colombiano, cuyo diagnóstico se centra ahora no en la falta de capital, como en los estudios anteriores, sino en la insuficiencia de la demanda efectiva, derivada de los bajos niveles de ingreso de la población. La solución —en una economía caracterizada por una persistente brecha externa— consiste en identificar un sector dinámico de alta demanda potencial, con baja intensidad en insumos importados, capaz de generar empleo remunerativo y tener un efecto multiplicador en el conjunto de la economía.

---

<sup>12</sup> Iregui, Ana María *et al.* (2001), “Análisis de la descentralización fiscal en Colombia”, en *Borradores de Economía*, No. 175, Bogotá: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos, p. 4.

El sector *líder* propuesto por Currie<sup>13</sup>, fue el desarrollo urbano, con énfasis en la industria de la construcción, que absorbería la inmigración procedente del campo y generaría empleo adicional, ampliando el mercado interno y estimulando nuevas demandas que impulsarían el crecimiento de la producción industrial y agrícola. En fin, toda la cadena de causaciones circulares virtuosas de un proceso acumulativo de desarrollo.

A la luz de este marco conceptual, la migración rural-urbana –según *Las Cuatro Estrategias*– no sólo era inevitable sino que debía ser estimulada. La migración era considerada un proceso positivo porque alentaba la movilidad laboral, permitiendo una utilización más eficiente de la fuerza laboral y coadyuvando a la eliminación del dualismo interno.

Para implementar la estrategia de desarrollo urbano se creó un aparato institucional y financiero basado en préstamos indizados para financiar a largo plazo la adquisición de vivienda (Upac), el cual causó presiones inflacionarias en la economía y generó una controversia permanente hasta su desmonte parcial a finales de la década de los noventa.

Las tres estrategias complementarias del Plan de la Administración Pastrana fueron: las exportaciones (para complementar la demanda efectiva, darle salida a la producción de la agricultura modernizada y generar recursos de cambio externo), el incremento de la productividad agrícola (para atender el aumento de la demanda) y la distribución equitativa del ingreso (para ampliar el mercado interno).

El enfoque heterodoxo de las Cuatro Estrategias dio lugar en su momento a una animada controversia, en la cual las críticas se refirieron, entre otros, a los siguientes aspectos<sup>14</sup>:

- a) El énfasis en el concepto de insuficiencia estructural de la demanda es excesivo, porque haría de Colombia la única economía en donde no se aplica la ley de Say.
- b) El plan contiene cuatro estrategias, pero sólo se pone verdadero énfasis en la primera (vivienda urbana).

---

<sup>13</sup> Sobre el concepto de *sector líder*, véase: Currie, Lauchlin (1974), “The Leading Sector, Model of Growth in Developing Countries”, en *Journal of Economic Studies*, Vol. I (1) y Currie, Lauchlin (1992), “La teoría en que se basa la estrategia del sector líder”, en revista *Estrategia Económica y Financiera*, No. 163, Bogotá, marzo.

<sup>14</sup> Véase el volumen: Corp (1971), *Controversia sobre el plan de desarrollo*, Bogotá: Editorial Oveja Negra.

c) La construcción como sector líder no tiene las virtudes que el plan le atribuye, porque su rentabilidad no es mayor que la de otros sectores, el grado de calificación de la mano de obra que demanda no es inferior al de otras actividades y el empleo que genera no es permanente.

d) El aumento en la demanda interna causado por la creciente actividad edificadora podría competir con las exportaciones.

e) La inestabilidad de la oferta de bienes industriales y agrícolas combinada con la expansión monetaria que requiere la primera ronda de financiamiento de la construcción, pueden resultar inflacionarias.

f) En síntesis, el crecimiento “construction-led” no sería viable.

El propio Currie respondió, con amplia solvencia, cada una de las objeciones anteriores, esgrimiendo los siguientes argumentos<sup>15</sup>:

a) El concepto de insuficiencia de la demanda del plan Cuatro Estrategias, no está utilizado en sentido keynesiano sino en el del círculo vicioso del lado de la demanda advertido por Nurkse: bajo valor del producto y gran masa de gente-bajo poder de compra-mercados estrechos-bajas economías de escala-bajos incentivos para invertir.

b) El plan es claro en señalar que una expansión de la demanda urbana producida por la generación de empleo en la construcción, debe estar seguida—en esta secuencia—por un aumento de la productividad agrícola. Así mismo, la inclusión de las estrategias de incremento de las exportaciones y de la redistribución del ingreso son muy explícitas.

c) La rentabilidad del sector de la construcción es susceptible de ser elevada substancialmente mediante un aumento de la demanda, inducido a su turno, por un incremento de los fondos prestables; es equivocado afirmar que el plan se proponga generar empleo no calificado, porque, al contrario, lo que persigue es dotar de trabajos más remunerativos a la fuerza de trabajo existente; y las experiencias de países como Estados Unidos e Israel demuestran que el impulso que le da la construcción al empleo puede ser de largo plazo.

d) Dada la existencia de una amplia subutilización de la capacidad instalada, el aumento de la demanda interna no compite con las exportaciones. En razón de este mismo supuesto, la elasticidad de la oferta de bienes de consumo masivo es alta y, por tanto, no hay lugar al temor por presiones inflacionarias.

---

<sup>15</sup> Corp (1971), *op. cit.*

En todo caso, el énfasis de las Cuatro Estrategias en el desarrollo urbano y las relaciones campo-ciudad, marca un agudo contraste con los registros históricos del período 1970-74. En efecto, en primer lugar, si bien el crecimiento promedio del 5.9% fue el más alto de la segunda mitad del siglo xx<sup>16</sup>, el sector de mayor dinamismo no fue la construcción sino la industria. Mientras el primero pasó de 3.4% del PIB al 3.7%, el segundo avanzó del 21.3 al 23.4%. La agricultura, por su parte, bajó del 25.3% al 23.0%<sup>17</sup>.

En segundo término, la tasa de emigración rural-urbana antes que aumentar, inició una tendencia descendente a partir del pico de 3.7% en 1968, llegando a 3.0% en 1973<sup>18</sup>. En tercer lugar, la inflación se disparó (7.2% en 1970, 12.6% en 1971, 14.1% en 1972, 22.1% en 1973 y 25.2% en 1974)<sup>19</sup>, iniciando un ciclo inflacionario que sólo cedería a finales de los años noventa y, finalmente, el desempleo urbano aumentó del 9.7% al 11.6%<sup>20</sup>.

En suma, mientras el plan y la política económica se orientaban al crecimiento urbano, estimulando la construcción y la migración campo-ciudad, al tiempo que se generaba empleo urbano, en la realidad las altas tasas de crecimiento se debieron principalmente al sector industrial, las corrientes migratorias disminuyeron, la productividad agrícola descendió y el desempleo aumentó (efecto Todaro). Por último, se cumplieron las predicciones de los críticos en cuanto al incremento de la inflación.

La Administración López Michelsen (1974-1978) le quitó vapor al sistema de financiamiento de vivienda, establecida en el gobierno anterior, y adoptó como *leitmotiv* de su gobierno la reducción de la brecha entre el sector urbano-industrial —que consideraba excesivamente protegido— y el sector rural-agrario.

---

<sup>16</sup> Greco (Grupo de Estudios del Crecimiento Económico Colombiano) (1999), “El crecimiento económico colombiano en el siglo xx: aspectos globales”, Bogotá: Banco de la República, *Borradores de Economía*, No. 134, Anexo, tabla 15 A.

<sup>17</sup> DNP (1998), *Estadísticas históricas de Colombia*, Bogotá: TM Editores, DNP cuadro 1.3.c.

<sup>18</sup> Flórez, Carmen Elisa (2000), *Las transformaciones sociodemográficas en Colombia durante el siglo xx*, Bogotá: Banco de la República/TM Editores, p. 68, gráfico 4.4.

<sup>19</sup> Caballero Argáez, Carlos (1987), *50 años de economía, de la crisis del treinta a la del ochenta*, Bogotá: Asociación Bancaria, p. 234, cuadro 2.

<sup>20</sup> Reyes, Álvaro (1987), “Tendencias del empleo y la distribución del ingreso”, en Ocampo, José Antonio y Manuel Ramírez, eds. (1987), *El problema laboral colombiano*, Bogotá: Contraloría General de la República/DNP/Sena, p. 73, cuadro 4.

En la presentación del plan *Para Cerrar la Brecha*, el presidente López dice:

Desde los años treinta el país ha tenido el mismo Plan de Desarrollo. Éste consistió en un apoyo decidido y una alta protección al sector moderno de la economía... El último capítulo de ese esquema tradicional de desarrollo fue la estrategia de concentrar la inversión nacional en la construcción de vivienda en las grandes ciudades y en Bogotá en particular... el tipo de desarrollo que se logró a través de ese esquema benefició poco a la gran masa de trabajadores agrícolas sin tierra y a los minifundistas... el plan de desarrollo que se presenta ahora al Congreso tiene como orientación cerrar la brecha entre el campo y la ciudad, la brecha entre los barrios ricos y los barrios pobres... El programa que proponemos... destinar la inversión pública primordialmente a obras en las ciudades intermedias y pequeñas y en las zonas rurales en donde se concentra la población mas pobre<sup>21</sup>.

El plan *Para Cerrar la Brecha* contiene una política de desarrollo regional y urbano, que en buena medida retorna a ideas como la desconcentración industrial, la descentralización administrativa y el impulso a las ciudades intermedias, contenidas en los planes de Lleras Restrepo.

Los principales instrumentos propuestos, son:

- Restricción a la inversión extranjera y de las licencias de importación de bienes de capital (“licencias globales”) en Bogotá, Medellín y Cali;
- Creación de empresas de desarrollo urbano para la realización de programas prioritarios en el área urbana;
- Ejecución del programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) en el área rural;
- Fomento de parques industriales en las ciudades intermedias;
- Impulso a las áreas metropolitanas y las asociaciones de municipios, previstas en el Acto Legislativo número 1 de 1968;
- Creación de comités sectoriales y regionales para la mayor coordinación entre las distintas entidades de nivel central, departamental y municipal.

Para llevar al nivel territorial la aplicación de estos instrumentos, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) hizo en 1976 dos ejercicios de regionalización:

---

<sup>21</sup> López Michelsen, Alfonso (1975), *Presentación del plan de desarrollo social, económico y regional 1975-1978 –Para Cerrar la Brecha–*, Bogotá: DNP, p. V.

– *Modelo de Regionalización Nodal*, cuyo objetivo era la configuración de la red urbana a partir de la delimitación de áreas y centros administrativos con capacidad de servir de canales para la difusión del desarrollo.

Estas áreas o *nodos* serían la base para la definición de regiones políticas administrativas.

– *Regiones para la descentralización administrativa*, orientado a la creación de unidades geográficas mayores que los departamentos, hacia las cuales se canaliza la descentralización administrativa.

Estas regiones deberían ser equiparables en términos de población y área, además de estar ajustadas a los límites departamentales y a las divisiones utilizadas por las entidades que operaban regionalmente.

Este paquete de instrumentos, típico de las políticas regionales de corte intervencionista, tampoco tuvo a la postre –al igual que en otros países de América Latina– un impacto significativo en los procesos reales.

En primer término, recuérdese que las evidencias empíricas halladas por los estudios de Thoumi, Revéz y Montenegro, y Jaramillo y Cuervo (capítulo cuarto, sección II, *supra*) revelan que el período 1965–1980 se caracteriza por su *inercia espacial*, esto es, por una estabilidad a largo plazo de los indicadores de concentración y especialización de la industria. En segundo lugar, en el período 1972–1980, la pobreza rural disminuyó en mayor proporción que la urbana, según el indicador de línea de pobreza, pero menos que esta última en términos de NBI (necesidades básicas insatisfechas), 13.1% y 6.7%; 10.2% y 27.7%, respectivamente. Es decir, que la disminución de los indicadores de pobreza registrados en el país entre 1972 y 1980 fue más pronunciada en las zonas urbanas que en las rurales, según el NBI<sup>22</sup>.

En tercer término, como se vio antes al reseñar el trabajo de Gouësset, es precisamente a partir de 1974 cuando se produce una recomposición en el interior del modelo cuadricefálico, porque la distancia entre Bogotá y las otras ciudades grandes se amplía, en un movimiento jalonado por el sector de servicios.

En el trasfondo del avance del sector terciario estaba la crisis del sector industrial. El año 1975, que marcó el quiebre de la onda expansiva larga que se

---

<sup>22</sup> Sarmiento, Libardo (1994), “Evolución de la pobreza y la calidad de vida rural en Colombia, según tipos municipales y regiones, 1972–1992”, en *Minagricultura* (1994), *El agro y la cuestión social*, Bogotá: TM Editores/Banco Ganadero/Caja Agraria/Vecol, p. 116, cuadro 6-6.

desplegaba en los países desarrollados desde la posguerra, constituyó también el punto de inflexión en el cual la industria colombiana pierde el papel de sector líder de la economía. Con la caída absoluta del producto industrial en 1975 (la primera en más de medio siglo) comienza una fase de declinación que tocó fondo violentamente en 1981-1983, con tres contracciones sucesivas que configuraron una recesión industrial sin precedentes en el país<sup>23</sup>. Fue lo que se dio en llamar la “crisis de acumulación de la industria colombiana”<sup>24</sup>.

En la Administración Turbay Ayala (1978-1982), que sucedió a la de López Michelsen, se definió el denominado *Plan de Integración Nacional (PIN)*, que en un sentido mantiene una línea de continuidad con los planes anteriores y en otro, representa un viraje interesante hacia la incorporación de las políticas regionales en la planeación nacional del desarrollo.

En cuanto a lo primero, el PIN se coloca en la tradición de los planes de las administraciones de Lleras Restrepo y López Michelsen, en la medida en que conserva el énfasis en la descentralización administrativa y la desconcentración de la actividad económica y, también, retoma la preocupación por el desarrollo rural del plan Para Cerrar la Brecha (se conservó el DRI).

Con respecto a los elementos novedosos, el PIN tiene el mérito de haber planteado, por primera vez en Colombia, una formulación integrada de las políticas propiamente regionales con los objetivos nacionales de desarrollo.

Al respecto, un documento elaborado en la época por un prestigioso centro académico, contiene la siguiente afirmación:

Analizar la estrategia y las políticas regionales y urbanas del Plan de Integración Nacional no resulta, por cierto, una tarea fácil. Ello en razón de que si bien existe una política regional y urbana de carácter específico, ella no agota de manera alguna el impacto regional del plan.

Por el contrario puede decirse que muchos de los objetivos globales del PIN son en verdad los elementos principales de lo que podría estimarse la “Estrategia Regional del Plan”<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Moncayo Jiménez, Edgard (1987), “Lineamientos para una política de desarrollo industrial”, en Nueva Colombia Industrial/IFI/CAF (1987), *Industria colombiana: alternativas para una nueva estrategia*, Bogotá, p. 225.

<sup>24</sup> Chica, Ricardo (1988), “Un diagnóstico de la crisis de acumulación de la industria colombiana”, en *Desarrollo y Sociedad*, No. 22, Bogotá: Cede, Uniandes.

<sup>25</sup> Cider (1981), “Las regiones y el plan”, en Universidad de los Andes (Cede, Cider), Fenalco (1981), *Controversia sobre el plan de integración nacional*, Bogotá: Editorial Presencia, p. 145.

El mismo Cider identifica en el PIN seis elementos principales:

- a) El desarrollo regional –especialmente el de las regiones periféricas– es una necesidad para el desarrollo nacional.
- b) La integración física redundará en una aceleración del crecimiento de las regiones y conducirá a aumentar el grado de descentralización económica y por ende de su autonomía regional.
- c) Las regiones deben aumentar su esfuerzo propio en materia fiscal, tanto en cuantía como en eficiencia.
- d) Las regiones tienen capacidades diferentes de desarrollo. El plan debe contribuir a superar las restricciones de las más atrasadas, sin descuidar las regiones consolidadas.
- e) El avance de las regiones menos desarrolladas depende del aprovechamiento eficiente que logren hacer de los instrumentos generados por el poder central y de las oportunidades que las políticas de comunicación y transporte y minero-energética podrían crear para su desarrollo.
- f) El proceso de crecimiento urbano –calificado en el plan como ineficiente y anárquico– debe someterse a unos criterios de ordenamiento territorial y productividad urbana<sup>26</sup>.

Como se puede observar, el PIN, además de asumir la necesidad de la integración del mercado nacional, ya comenzó a hablar el lenguaje del desarrollo endógeno que por esa época se estaba formalizando en los países avanzados.

En la visión del plan, la descentralización se coloca no como un objeto en sí, sino como un medio para alcanzar la autonomía regional y ésta, a su turno, no es viable sin un esfuerzo propio de las regiones, especialmente en el campo fiscal.

En correspondencia con el planteamiento anterior, la Administración Turbay le comisionó a una misión dirigida por el economista canadiense Richard Bird, la realización de un estudio integral sobre los problemas fiscales del país. En el informe final de la *Misión de Finanzas Intergubernamentales en Colombia* (conocido como el Informe Bird-Wiesner)<sup>27</sup> –que habría de ser muy influyente posteriormente en el diseño de la política fiscal– se formulan varias recomendaciones específicas encaminadas a fortalecer las finanzas de las regiones y de los municipios y a aumentar su grado de autonomía política. En particular la

---

<sup>26</sup> *Ibíd.*, p. 145 y ss.

<sup>27</sup> Misión de Finanzas Intergubernamentales (1981), *Informe final de la misión*, Bogotá: DNP/Printer Colombiana.

Misión Bird-Weisner aconsejó la elección popular de alcaldes<sup>28</sup>, que en efecto comenzaría a practicarse en 1988.

También en concordancia con el plan, la Administración Turbay expidió el Decreto-Ley 3104 de 1979, relativo a la organización y fortalecimiento de las áreas metropolitanas, autorizando su creación alrededor de los municipios de Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Pereira. En 1980 se puso en funcionamiento el área metropolitana del Valle del Aburrá, que tiene como municipio núcleo la ciudad de Medellín.

No corrieron igual suerte el Acto Legislativo No. 1 de 1979, que preveía la elección popular de alcaldes municipales al tiempo que fortalecía sus funciones, y la Ley 38, normativa de la planeación económica, la cual establecía la obligación legal de elaborar los planes nacionales de desarrollo a partir de los planes departamentales<sup>29</sup>.

En el plano de los hechos, las políticas derivadas del PIN muestran varios resultados tangibles, entre los cuales se destaca el crecimiento de la participación de las regiones en la inversión nacional<sup>30</sup> —en el contexto de un aumento general de la inversión pública<sup>31</sup>— y el aumento del acervo de carreteras<sup>32</sup>. Desafortunadamente estos desarrollos se dieron en el marco de un período de fuerte recesión de la economía.

#### IV. El período 1982-1990

En el plan *Cambio con Equidad* de la Administración Betancur (1982-1986), el desarrollo regional continuó siendo una prioridad, esta vez bajo el título de *Ordenamiento del cambio social*, en el cual se dice:

La estrategia de desarrollo regional equitativo busca que las regiones generen y administren con relativa autonomía sus propios recursos. La reforma

---

<sup>28</sup> *Ibíd.*, parte 4ª.

<sup>29</sup> López G., Luis F. (1992), *op. cit.*, p. 161.

<sup>30</sup> Verano de la Rosa, Eduardo *et al.* (s.f.), *Región y Estado. Una propuesta para la conformación institucional y financiera de la región en Colombia*, Bogotá: Presidencia de la República/Consejería Presidencial para la Costa Atlántica/Departamento Administrativo de la Función Pública, pp. 87 y 88, cuadro 8a.

<sup>31</sup> López G., Luis F. (1992), *op. cit.*, p. 170.

<sup>32</sup> DNP (1998), *Estadísticas históricas de Colombia*, Bogotá: Tercer Mundo Editores, tomo II, p. 53, cuadro 2-13.

fiscal propuesta por el gobierno contribuirá al fortalecimiento y actualización de las rentas de los departamentos y municipios... lo anterior se complementará con el imperativo de que las regiones asuman el liderazgo en la atención de sus propias necesidades y modernicen sus instituciones locales<sup>33</sup>.

No obstante el fin –el desarrollo regional– se reemplazó por uno de sus medios: la descentralización. Toda la política regional del gobierno quedó absorbida por el esfuerzo descentralizador.

Como bien dice Cuervo:

Entre 1985 y 1990... al compás de la descentralización, se fueron desmontando los principales mecanismos de intervención directa e indirecta del Estado nacional en la promoción del desarrollo local y regional.

Se consolidó la idea del municipio como principal agente promotor del desarrollo...<sup>34</sup>

En efecto, en el cuatrienio en comento se expidieron las siguientes normas relativas a la descentralización:

1. En el orden administrativo y de la planificación.

– Ley 76 de 1985 y decretos 3083, 3084, 3085 y 3086 de 1986: creación de las regiones de planificación –Corpes–<sup>35</sup>.

– Decreto 3270 de 1986: creación de los Consejos de Rehabilitación (regionales) con la función de asesorar a la Administración en las acciones de carácter económico y social que se adelanten para la reconciliación, normalización y rehabilitación nacional.

– Ley 03 y Decreto 1222 de 1986: Código de Régimen Departamental; y Ley 11 y Decreto 1333 de 1986: Código de Régimen Municipal (Estatuto Básico de Administración Municipal que promueve la participación comunitaria en la gestión de los asuntos locales.)

– Decreto 3466 de 1986 (reformado por D. 700 de 1987): creación de asociaciones de usuarios en el nivel municipal para velar por la buena prestación de los servicios públicos.

– Ley 11 de 1986: Juntas Administradores Locales en las comunas municipales.

---

<sup>33</sup> DNP (1983), *Plan nacional de desarrollo "Cambio con Equidad"*, Bogotá: Canal Ramírez-Antares, p. 45.

<sup>34</sup> Cuervo, Luis Mauricio (1999), *op. cit.*, p. 88.

<sup>35</sup> Estas entidades desaparecieron el 31 de diciembre de 1999.

2. En el orden fiscal y financiero.

- Ley 14 de 1983, Ley 50 de 1984, Ley 55 de 1985, Ley 12 de 1986 fortalecimiento de los fiscos territoriales.
- Ley 76 de 1985: creación de los Fondos Regionales de Inversión.
- Ley 12 de 1986: aumento progresivo de la participación municipal sobre el impuesto al valor agregado (IVA). Las transferencias aumentarían del 30% en 1986 al 50% a partir de 1993.

3. En el orden político.

- Acto Legislativo número 1 de 1986: elección popular de alcaldes.
- Ley 78 de 1986: reglamentaria del Acto Legislativo número 1 de 1986.

Este vasto conjunto de medidas constituyó ciertamente la plataforma del despegue definitivo del proceso descentralizador, que alcanzaría su punto culminante en la Constitución de 1991. La descentralización se concebía, por lo demás, como parte fundamental de un proyecto político más amplio orientado a modernizar el Estado y superar la crisis del sistema tradicional, a través de la apertura de nuevos canales de participación democrática. Se trataba de incorporar las élites locales al sistema político.

La aprobación de la elección popular de alcaldes fue un momento decisivo en el proceso de descentralización, que desde entonces adquirió un carácter marcadamente municipalista que deja de lado el departamento y la región.

Entre las pocas medidas con efectos regionales, distintas a la descentralización que adoptó la Administración Betancur, se puede mencionar la creación del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR). En su primera fase el PNR se orientó a proporcionar ayuda económica a las zonas perturbadas por la violencia guerrillera. Posteriormente sus funciones se ampliaron para abarcar los municipios de mucha pobreza, priorizando el desarrollo comunitario y la coordinación institucional.

En el período que se está comentando, el DNP realizó un nuevo ejercicio de regionalización que sirvió de base para la definición de las cinco regiones Corpes: Costa Atlántica, Occidente, Centro-oriente, Amazonia y Orinoquia.

En el período 1986-1990, que corresponde a la Administración Barco Vargas, la descentralización a favor del municipio prosiguió su marcha ascendente. A estas entidades territoriales se les asignaron funciones transferidas de la nación y los departamentos, así:

- Ley 43 de 1987: ajuste de la Ley 12 de 1988 para una transferencia creciente del IVA a los municipios y un margen de libre disponibilidad para éstos.

- Ley 10 de 1990: traslado a los municipios del 50% del aporte del departamento para los gastos del primer nivel de atención.
- Ley 44 de 1990: tecnificación del impuesto predial.

La transferencia de recursos se acompañó de la delegación de competencias en los campos de servicios públicos domiciliarios, vivienda, caminos vecinales, asistencia técnica agropecuaria, educación y salud (decretos 77 a 81 de 1987). Paralelamente se transformaron y suprimieron las entidades nacionales que hasta el momento ejercían las funciones transferidas.

El plan de la Administración Barco, *Plan de Economía Social*, también contenía un capítulo dedicado al desarrollo territorial (*Política de Desarrollo Territorial*) el cual, a partir de un diagnóstico basado en las grandes disparidades regionales (similar al de *Para Cerrar la Brecha*), proponía estrategias y acciones encaminadas a:

- Articulación del sistema urbano-regional.
- Programa de ciudades alternas.
- Plan de fronteras.
- Programa de manejo del medio ambiente.
- Plan nacional de rehabilitación (para las zonas afectadas por el conflicto armado).
- Fortalecimiento de los Corpes.
- Programa de desarrollo turístico.
- Estímulo a las asociaciones de municipios.
- Programa para el fortalecimiento de la gestión municipal.

El principal instrumento contemplado en el plan era la inversión pública, a cuyo efecto se crearon la Corporación Financiera Territorial –Findeter– y los fondos regionales de inversión. Como resultado global, la pobreza campesina se redujo en 6.6%, mientras que la urbana lo hizo en 5.8%<sup>36</sup>.

En el marco de los propósitos del plan, el gobierno promovió y consiguió la aprobación de la Ley 9 de 1989 (Reforma Urbana), por medio de la cual se establece un régimen de tierras urbanas que facilita su oportuna incorporación a los programas municipales de desarrollo social, se penaliza tributariamente el

---

<sup>36</sup> López Montaña, Cecilia (1994), “La política social de la administración Barco”, en Deas Malcolm y Carlos Ossa (1994), *El gobierno Barco, política, economía y desarrollo social 1986-1990*, Bogotá: Fedesarrollo/Fondo Cultural Cafetero, p. 428, cuadro 15.

suelo ocioso y se regula la socialización (a través del régimen de valorización) de la plusvalía generada por las obras públicas<sup>37</sup>.

De otra parte, para 1990 los ingresos corrientes de las entidades territoriales ya representaban el 48.4% del total nacional frente al 40.7% en 1967. Quince puntos porcentuales de la participación regional eran atribuibles a las transferencias<sup>38</sup>, lo cual era claramente un avance importante.

#### V. El período que va desde 1990 hasta el presente

El inicio de la década de los noventa coincide con el de la Administración Gaviria (1990-1994), que basó su estrategia de gobierno en un modelo económico inspirado en el Consenso de Washington y en la reforma política del Estado colombiano.

Para lo segundo, promovió la convocatoria de una Asamblea Constituyente, de la cual emanó la Constitución de 1991. Al definir la organización política del país como “un Estado social de derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales”, la nueva Carta optó por una fórmula de compromiso entre los constituyentes que propugnaban por instituciones más federativas y los que eran partidarios de reformas menos drásticas que implicaban, solamente, la profundización y perfeccionamiento de la descentralización.

El contrapunto entre federalismo y centralismo, como fórmulas alternativas de organización política del Estado, ha sido un factor permanente en la historia colombiana. A principios del siglo XIX, la Nueva Granada, al igual que la mayoría de las naciones americanas recién independizadas, adoptó en 1811 el esquema federal para poder mantener aglutinadas unas provincias con pretensiones autonómicas y pocos vínculos entre sí.

La guerra contra la Reconquista española indujo mayores niveles de unificación, que se reflejaron en un ciclo de constituciones sesgadas hacia el centralismo (1821, 1830, 1832 y 1843), pero en las cuales seguía rondando el *fermento federal*.

---

<sup>37</sup> Sobre los antecedentes, trámite, alcances y consecuencias previsibles de la Reforma Urbana, Fabio Giraldo editó un completo volumen colectivo. Véase su: *Reforma urbana y desarrollo social*, Bogotá: Camacol, 1989.

<sup>38</sup> Hincapié, Ana Lucía *et al.* (1998), *Desenvolvimiento, tendencias y perspectivas del proceso de descentralización colombiano*, Medellín: Cide, p. 96, tabla 5.1.

El federalismo volvió por sus fueros en las cartas políticas de 1853, 1858 y con particular vigor en la de 1863, que consagró los Estados Unidos de Colombia y estuvo vigente hasta 1886. Las sucesivas constituciones eran pactos de paz, resultantes de las guerras civiles entre los partidarios de uno y otro modelo político.

Con la Constitución de 1886, más de medio siglo después de la ruptura de los vínculos coloniales, se inició tardíamente el ciclo centralista, que con pequeñas modificaciones se prolongó hasta 1991. Fue bajo la égida del régimen centralista del 86 que Colombia emprendió un proceso de integración espacial y de conformación de un mercado nacional, gracias al cual la mayoría de las regiones iniciaron su despegue económico. El movimiento hacia la convergencia regional tuvo su época de oro entre 1920 y 1980, cuando el país no sólo se integró económicamente, sino que alcanzó tasas de crecimiento que eran de las más altas de América Latina.

La Constitución de 1991 retoma el hilo perdido del federalismo, que había permanecido latente desde finales del siglo pasado, al consagrar explícitamente el mandato hacia una nueva regionalización y promulgar un agresivo régimen de descentralización fiscal. Lo que resulta paradójico es que el nuevo ciclo descentralista con visos de federalismo se produzca precisamente cuando hay claras evidencias de un proceso de aumento de las brechas entre regiones. Detener y revertir las renovadas tendencias hacia la disgregación de la economía y la nacionalidad, antes que exacerbarlas, es el gran desafío de las nuevas instituciones de ordenamiento territorial que comienzan a gestarse.

Puede decirse que la Constitución de 1991, como las de 1831 y 1853, es de carácter centro-federal pues existen normas a lo largo de su articulado que dejan un margen de maniobra en cualesquiera de los dos sentidos. Se consagra el municipio como entidad fundamental de la organización político-administrativa del Estado pero se pretende fortalecer los departamentos; se conservan las otras entidades territoriales ya existentes y se prevé la creación de otras nuevas (sin precisar sus competencias); se ordena una mayor transferencia de recursos a las entidades territoriales, pero se mantienen centralizados los mecanismos de toma de decisión (el modelo Principal-Agente); y en fin, se dejan varias e importantes zonas *grises* como las regiones<sup>39</sup> y las instancias de coordinación interterritorial.

---

<sup>39</sup> La Constitución de 1991 amplió las funciones de los departamentos, ordenó la elección de gobernadores y transformó los "territorios nacionales" en departamentos. No obstante, la opinión que prevalece actualmente es que frente a las amplias competencias

En síntesis, la nueva organización territorial consagrada en la Carta de 1991 representa con respecto al antiguo régimen, un cambio tanto cuantitativo como cualitativo<sup>40</sup>.

Cuantitativamente, Colombia pasó de cuatro niveles de gobierno: nacional, seccional (que agrupaba departamentos, intendencias y comisarías), metropolitano y local (municipios y distritos), a los siete niveles que se prevén en el artículo 286 de la nueva Carta. Las nuevas entidades previstas son las regiones, las provincias y los territorios indígenas. Según la Constitución (art. 288), “la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales”.

Desde el punto de vista cualitativo, el país hizo tránsito hacia un régimen con un alto grado de descentralización, porque en los artículos 1 y 287 de la Constitución del 91 se predica la autonomía de las entidades territoriales en los campos político, administrativo y fiscal. Además, se amplió la gama de mecanismos de participación ciudadana (el referendo, la iniciativa legislativa, la consulta popular, el cabildo abierto, etc.).

Complementariamente, en los artículos 356 y 357 se establece el marco general tanto para la asignación de funciones entre los niveles subnacionales, como para la distribución de las transferencias.

En este marco político y constitucional, el plan de la Administración Gaviria *La Revolución Pacífica* subsumió la política regional en un capítulo denominado *Ajuste Institucional y Descentralización* (capítulo iv), el cual, por supuesto, sólo contenía directrices en estas materias. En esta forma, la idea de la descentralización, no sólo como reparto equitativo sino como palanca para el desarrollo regional, quedó desdibujada.

Sobre la anterior distinción, que es de Wiesner, vale la pena citar el siguiente aparte:

Bajo el enfoque de la “descentralización para el desarrollo”, el proceso no termina con la transferencia sino que comienza con ella, la transferencia no es un fin, sino un medio; un instrumento de política con el cual se busca

---

que recibieron los municipios y la expectativa de la creación de las regiones, el departamento se ha quedado en una especie de “limbo” sin mayor funcionalidad práctica.

<sup>40</sup> Para una completa presentación comentada de las normas territoriales contenidas en el título xi de la Constitución del 91, véase: Correa, Néstor Raúl (s.f), *Comentarios al título xi de la Constitución: “De la organización territorial”*, Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas/Impreandes-Presencia.

inducir una reciprocidad regional y/o municipal en términos, tanto del manejo de los recursos cedidos como de un mayor esfuerzo fiscal propio. Se crea así un efecto multiplicador que le da dinámica al proceso y que lo hace sostenible a lo largo del tiempo... Aquí radica la diferencia entre “descentralización como reparto”, que es estática, y “la descentralización como desarrollo”, que es dinámica<sup>41</sup>.

Wiesner ha insistido desde entonces, en sus diferentes trabajos, en la pertinencia de ligar las transferencias al esfuerzo fiscal local.

En desarrollo de las normas constitucionales mencionadas, en el gobierno de Gaviria se fortalecieron las transferencias fiscales a través del Situado Fiscal modificado, del Fondo de Regalías y del Fondo Nacional de Pensiones Territoriales; se implementó la elección popular de gobernadores departamentales; se le asignaron a los municipios funciones de planificación del desarrollo económico, social y ambiental y de provisión de servicios públicos y sociales en su territorio (Ley 136 de 1994); se puso en marcha la descentralización sectorial de agua potable, educación y salud (Ley 60 de 1993, Ley 115/94, Ley 90/93, y Ley 100/93, respectivamente); se creó el Sistema Nacional del Medio Ambiente –Sina– en forma descentralizada (Ley 99/93)<sup>42</sup>; se reglamentaron los espacios de participación política: plebiscito, referendo, consulta popular, iniciativa popular legislativa, cabildos abiertos, voto programático y veedurías (Ley 131 de 1994 y Ley 134 de 1994, respectivamente); y se definieron las modalidades de participación ciudadana en los procesos de planeación (Ley 152 de 1994 y Ley 338 de 1997). Adicionalmente, se creó el Sistema Nacional de Planeación compuesto por el Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de Planeación (Ley 152 de 1994, Orgánica de Planeación Nacional) y el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. En el primero deben participar representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, con el fin de conformar un foro consultivo para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo. En el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología se previó la conformación de Comisiones Regionales de Ciencia y Tecnología (Decreto 585 de 1991).

---

<sup>41</sup> Wiesner, Eduardo (1992), *Colombia: descentralización y federalismo fiscal. Informe final de la Misión para la descentralización*, Bogotá: Presidencia de la República, DNP, p. 25.

<sup>42</sup> En este marco se crearon 16 Corporaciones Autónomas Regionales, las cuales sumadas a las 18 preexistentes dan el total de 34 que funcionan en la actualidad.

Con el objeto de preparar las bases de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), la Asamblea Constituyente autorizó al gobierno para conformar una Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), la cual, después de sesionar durante dos años, presentó un proyecto de ley en el que se proponía la división del país en ocho regiones, 107 provincias y 50 Etis (reservas indígenas).

Las regiones eran las siguientes:

- Caribe (Guajira, Bolívar, Cesar, Atlántico, Magdalena, Sucre, Córdoba y San Andrés).
- Pacífico Norte (Antioquia, Risaralda, Caldas, Quindío y Chocó).
- Pacífico Sur (Valle, Cauca y Nariño).
- Andina Norte (Norte de Santander y Santander).
- Andina Sur (Tolima y Huila).
- Central (Bogotá, D. C., Cundinamarca, Meta, Casanare).
- Orinoquia (Arauca, Vichada, Guainía).
- Amazonia (Caquetá, Putumayo, Guaviare, Vaupés y Amazonas).

Dicho proyecto de ley se ha presentado cuatro veces al Congreso, junto con por lo menos 14 iniciativas adicionales de origen tanto parlamentario como gubernamental, sin que hasta el momento haya sido posible la aprobación de la LOOT.

Para terminar con la reseña del período 1990-94, mencionaremos que en un balance de la Administración Gaviria, escrito por los miembros de su equipo económico, el tema regional no aparece por lado alguno y el de la descentralización está tratado en un párrafo<sup>43</sup>. Esto evidencia el divorcio entre el manejo de la política económica, en cuya óptica lo prioritario era dar juego a los agentes privados en la prestación de los servicios públicos y obligar a los entes territoriales a utilizar los criterios de mercado en su gestión, y el componente político de la descentralización.

El propio ex presidente Gaviria, al concluir su mandato, dedicó en cambio, un capítulo completo de su informe final al Congreso a la descentralización y los aspectos territoriales<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Hommes, Rudolf *et al.* (1994), *Una apertura hacia el futuro, balance económico 1990-1994*, Bogotá: Ministerio de Hacienda, DNP, p. 115.

<sup>44</sup> Gaviria Trujillo, César (1994), "Descentralización y autonomía de las entidades territoriales", en *Las bases de la nueva Colombia. El revolcón institucional 1990-1994*, Bogotá: Presidencia de la República, capítulo 2.

Después de un período en el que las preocupaciones centrales de la política económica fueron los grandes equilibrios macroeconómicos y las reformas estructurales, la Administración Samper (1994-1998) reintrodujo en el plan de desarrollo, el concepto de políticas sectoriales activas, abandonado desde el decenio anterior.

En efecto, el Plan *Salto Social* decía:

El buen manejo macroeconómico y la apertura crean condiciones favorables para acelerar el crecimiento económico; sin embargo, para explotar plenamente sus beneficios es deseable complementarlas con acciones concertadas entre los sectores público y privado orientadas a mejorar las condiciones de desarrollo del sector productivo. Es necesario, por lo tanto, conjugar el tradicional manejo macroeconómico con una verdadera *política de internacionalización*, que armonice la apertura con *políticas sectoriales activas* orientadas a mejorar las condiciones de competitividad<sup>45</sup>.

Las políticas sectoriales activas del Plan Salto Social, eran las siguientes:

- Social, con énfasis en la generación de empleo.
- Competitividad internacional, que comprendía un plan estratégico exportador y programas de: modernización agropecuaria y rural, infraestructura y modernización y reconversión industrial.
- Desarrollo sostenible (por primera vez en un plan colombiano).

En lo que toca a la descentralización, la Administración Samper recibió el mandato superior de la Constitución de 1991 y, por lo tanto, se propuso avanzar en su consolidación, así:

Consolidar la coordinación y el liderazgo de la descentralización; avanzar en el ordenamiento territorial sobre la base de una distribución de las competencias sectoriales consistente con las características, potencialidades y necesidades de los distintos niveles de gobierno; lograr una estructura del financiamiento territorial fiscalmente viable y coherente con la distribución de competencias; y garantizar una respuesta adecuada y oportuna a las necesidades de las entidades territoriales para el mejoramiento de sus sistemas de gestión pública<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Presidencia de la República, DNP (1994), *El salto social, bases para el plan nacional de desarrollo 1994-1998*, Bogotá, p. 16. El primer énfasis es del original, el segundo es nuestro.

<sup>46</sup> Presidencia de la República, DNP (1995), "Política para el financiamiento de la descentralización", en Presidencia de la República, DNP (1995), *Las políticas de El Salto Social*, Bogotá, tomo II, capítulo 28, p. 568.

Hasta aquí la política regional está ausente. No obstante el Plan contempló, por primera vez y en cumplimiento de la Ley 188 de 1995, una regionalización de la inversión nacional, utilizando criterios de equidad: a mayor nivel de pobreza (NBI), mayores asignaciones.

Por otra parte, la Administración Samper le dio un fuerte impulso al tema urbano a través de una política sectorial denominada *Ciudades y Ciudadanía*<sup>47</sup>, uno de cuyos desarrollos más concretos fue la aprobación de la *Ley de Desarrollo Territorial (388 de 1997)*, que complementa y actualiza las leyes de reforma urbana de 1989-1991 (Ley 9 de 1989 y Ley 3 de 1991) y hace obligatorio para todos los municipios y ciudades la preparación de un Plan de Ordenamiento Territorial (POT)<sup>48</sup>.

Con buen juicio el gobierno encontró pertinente ligar el tema del ordenamiento territorial con el de la competitividad, a través de la creación de los Comités Asesores de Comercio Exterior –Carces–, de los Consejos Regionales de Competitividad y la conformación de un Comité Interinstitucional para la gestión del ordenamiento territorial y la política de competitividad<sup>49</sup>.

Habría que agregar que durante la Administración Samper se aprobó la Ley 191 de 1995 (en desarrollo de los artículos 285, 289 y 337 de la C. N.), por medio de la cual se establece un régimen especial para las zonas de frontera, con el fin de promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural.

Los temas de la competitividad –con sus implicaciones regionales–, del desarrollo urbano y, naturalmente, el de la descentralización, fueron conservados en el Plan *Cambio para Construir la Paz* de la Administración Pastrana (1998-2002)<sup>50</sup>.

Comenzando por esto último, el plan mencionado se traza el siguiente objetivo:

---

<sup>47</sup> Ministerio de Desarrollo Económico (1995), *Ciudades y ciudadanía. La política urbana del salto social*, Bogotá: Editorial Presencia.

<sup>48</sup> Ministerio de Desarrollo Económico (1997), *Ley de desarrollo territorial. “Ley 388 de 1997”*, Bogotá: Fotolito Parra & Cía Ltda.

<sup>49</sup> Consejo Nacional de Competitividad (1995), *Estrategia nacional de competitividad*, Bogotá: Presidencia de la República, capítulo 7.

<sup>50</sup> Cabe advertir que la Corte Constitucional declaró inexecutable la Ley 489 de 1999 aprobatoria del plan, con lo cual éste quedó convertido en una guía no obligatoria de la política económica del gobierno.

Una política de profundización de la descentralización, para la cual se avanzará en el proceso de ordenamiento territorial, fortalecimiento fiscal y de la gestión territorial, y seguimiento y evaluación de la descentralización. Las acciones del gobierno se orientarán bajo los principios de reconocimiento a la heterogeneidad, flexibilidad, gradualidad, desarrollo armónico de las regiones, participación de la sociedad civil y consolidación de la autonomía regional y local<sup>51</sup>.

En materia de desarrollo urbano, el plan en mención retomó los lineamientos centrales del plan anterior y les agregó una estrategia para la promoción del desarrollo económico de los centros urbanos, en términos de formación de alianzas público-privadas, atracción de inversiones y calificación de mano de obra adecuada a las potencialidades de los centros urbanos<sup>52</sup>.

Nótese que aquí ya hay un instrumento de las estrategias de última generación que se comentaron en el capítulo segundo (sección III, *supra*). Así mismo *Cambio para Construir la Paz* contiene el propósito de promover la competitividad regional a través de los *clusters* y de la red de centros tecnológicos empresariales, dos instrumentos recientes de política regional. A este efecto se han activado los Comités Asesores Regionales de Comercio Exterior –Carces–. En el capítulo séptimo nos referiremos *in extenso* a estos aspectos.

Otro elemento novedoso del Plan 1998–2002 está expresado en los siguientes términos:

El gobierno nacional liderará los procesos de ordenamiento territorial y regional dando directrices para adelantar estrategias regionales de desarrollo. Para ello identificará las *ciudades y regiones con mayor capacidad de aporte a los objetivos nacionales*, para fortalecerlas como plataformas físicas productivas, promoviendo, a través de la coordinación de las políticas de inversión sectorial, el mejoramiento del ordenamiento físico-territorial interno y la integración y fortalecimiento de la red urbano-regional<sup>53</sup>.

En esta línea la Administración Pastrana impulsó dos programas regionales especiales: Plan Caribe (Costa Atlántica) y Plan Pacífico (litoral pacífico), a los cuales también nos referiremos en el capítulo séptimo.

---

<sup>51</sup> Presidencia de la República, DNP (1999), *Plan nacional de desarrollo 1998-2002, Cambio para construir la paz*, Bogotá: Quebecor Impreandes, p. 194.

<sup>52</sup> *Ibíd.*, tomo 2, p. 177.

<sup>53</sup> *Ibíd.*, p. 32.

## VI. El activismo económico regional y local

Una referencia a Jessop, provee una vía para entrar en el tema del papel activo que en Colombia están asumiendo los gobiernos regionales y locales en el campo del desarrollo económico:

Las formas, las funciones y los mecanismos políticos de estrategia económica local y regional más importantes de las sociedades capitalistas avanzadas han sufrido cambios sustanciales en las últimas décadas.

Ha habido modificaciones importantes en el papel de las ciudades como sujetos, sitios y pilares de reestructuración económica y del logro de la competitividad estructural. Estos cambios se reflejan en el interés y el énfasis crecientes en el “Estado de Competencia” a nivel nacional (y al menos en Europa, supranacional) y en la ciudad “empresarial” a los niveles local y regional. El rasgo característico... es su autoimagen de compromiso activo con el fomento de la competitividad de sus economías respectivas ante la intensa competencia...<sup>54</sup>

Ya se vio la forma en que el activismo regional y local, como respuesta al retraimiento del Estado nacional, se está produciendo en los Estados Unidos. Pero el fenómeno no se circunscribe a los países avanzados, toda vez que en América Latina se observa claramente la misma tendencia y Colombia no es la excepción. Con una sincronía que mirada retrospectivamente resulta sorprendente, casi en paralelo con el advenimiento de la Administración Gaviria —orientada, como se mencionó, a las reformas estructurales de la economía— las regiones y particularmente las ciudades grandes comenzaron a hacer el tránsito de gobiernos gerenciales de servicios públicos a gobiernos empresariales, comprometidos con el desarrollo económico.

El movimiento comenzó en Antioquia con un ejercicio denominado Antioquia siglo XXI, liderado por el sector privado, y continuó en Cali en donde también, con la activa participación de la Cámara de Comercio de la ciudad, se adelantó un trabajo de planeación prospectiva llamado *El Cali que queremos*. Bogotá siguió pronto el ejemplo, cuando el alcalde mayor de la ciudad convocó a un grupo representativo de la comunidad capitalina (empresarios, académicos, funcionarios de gobierno, dirigentes gremiales) para:

---

<sup>54</sup> Jessop, Bob (1999), *Crisis del Estado de bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia/Siglo del Hombre Editores, p. 177.

promover una reflexión sistemática y ampliamente participativa acerca del futuro a mediano y largo plazo de la ciudad<sup>55</sup>.

Desde entonces en la capital colombiana se han realizado varios estudios de competitividad con proyección al futuro, incluyendo uno elaborado por la firma Monitor, de Michael Porter, en el que se formula una visión para convertir en el largo plazo a Bogotá en una ciudad global<sup>56</sup>.

El discurso de la competitividad, promovido inicialmente por los sectores privados, ha ido permeando la planeación y la acción de los gobiernos locales. Así, por ejemplo, el Plan de Desarrollo de Bogotá 2001-2004 tiene el siguiente objetivo general:

El Plan de Desarrollo busca avanzar hacia una ciudad construida colectivamente, incluyente y justa, amable con los niños y los viejos, donde aprendamos a vivir en paz con nuestra conciencia y con la ley; *una ciudad económicamente competitiva en producción de conocimientos y servicios*; una ciudad donde lo público es sagrado<sup>57</sup>.

Nótese el énfasis puesto en el sector de servicios avanzados en la formulación de este objetivo.

Similares procesos se están cumpliendo en Bucaramanga, que aspira a convertirse en una tecnópolis, y en Medellín, que ha definido un plan estratégico que comprende su área metropolitana.

En estas ciudades, como también en Barranquilla, Cali y la propia Bogotá, por cierto, la definición de una visión compartida de largo plazo pasa por la superación de la encrucijada de tendencias de reestructuración productiva en la que se debaten sus respectivas economías. Después de la crisis del modelo de sustitución de importaciones de los años setenta y ochenta, se observan en las urbes mencionadas dos estrategias de signo contrapuesto: una de *regulación neotaylorista* y otra de *regulación posfordista*.

---

<sup>55</sup> Caicedo Ferrer, Juan Martín (1990), *Misión Bogotá siglo XXI*, Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C., p. 5. El director de este trabajo fue el autor de estas páginas.

<sup>56</sup> Cámara de Comercio de Bogotá (1998), *La Bogotá que todos soñamos. Resumen del estudio de competitividad para Bogotá realizado por la firma Monitor*, Bogotá: Biblioteca Cámara de Comercio.

<sup>57</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C. (2001), *Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas, Bogotá, D. C., 2001-2004 (Bogotá para vivir todos del mismo lado)*, Bogotá: Imprenta Distrital, p. 63. El énfasis es nuestro.

La primera consiste en un acelerado proceso de concentración del capital, verticalización y precarización flexible de las relaciones de trabajo, resultante de las políticas neoliberales, y la segunda apunta a la configuración de un *Sistema Productivo Regional*, basado en redes de producción, conocimiento y aprendizaje locales; relaciones empresariales de competencia; sostenibilidad ambiental; y capital social (véase el capítulo primero *supra*)<sup>58</sup>.

La tendencia no se limita a las ciudades más grandes, toda vez que hay numerosas iniciativas de este carácter en municipios intermedios y pequeños.

Entre estos últimos, hay casos muy destacados como el de Versalles, un municipio de 10.000 habitantes en el norte del Valle, que recibió una distinción del Programa Alianzas para el Desarrollo del Banco Mundial<sup>59</sup>, y el de Pennsylvania (Caldas) en el eje cafetero, el cual ha sido documentado por la Cepal<sup>60</sup>.

Una consultoría contratada por el DNP en 1997 validó ampliamente la hipótesis de la ciudad *empresarial* en nuestro medio. En efecto, el trabajo de los consultores encontró que los gobiernos departamentales y municipales han venido asumiendo el tema del desarrollo económico local, incluyéndolo dentro de sus planes generales de desarrollo y articulándolo a las iniciativas promovidas tanto por el gobierno central, como por las organizaciones empresariales y no gubernamentales<sup>61</sup>.

El fenómeno es sintetizado por F. Prada, así:

Se trata ahora de concebir la ciudad como un artefacto socioespacial, donde se privilegian los procesos empresariales y el agente aprendiz e innovador

---

<sup>58</sup> Un completo análisis de la contraposición de estas dos estrategias en Medellín se encuentra en: Betancur, María Soledad *et al.* (2001), *op. cit.*

<sup>59</sup> Lundy, Mark (1999), "Bienestar y participación, una construcción local, Versalles, Valle del Cauca", en *Territorios*, No. 1, Bogotá: Cider, Uniandes.

<sup>60</sup> Aghón, Gabriel *et al.* (2001), *op. cit.*, capítulo VII. D. Con respecto a la aspiración de Bucaramanga y los esfuerzos de ésta y otras ciudades colombianas en la misma dirección (Medellín, Cali, Pereira, Barranquilla y Bogotá), véase: Acosta Puerta, Jaime (2001), *Ciudades del conocimiento. Brasil y Colombia en la construcción endógena del futuro*, Bogotá: Confecámaras/Creset/Unión Europea, Panamericana Editores.

<sup>61</sup> Cuervo, Luis Mauricio (1997), "Iniciativas locales de desarrollo económico. Informe final de consultoría para el DNP", Bogotá: mimeografiado. Para un panorama analítico completo de las iniciativas locales de desarrollo económico, en Colombia, véase: Maldonado, Alberto (2000), *Descentralización y desarrollo económico local. Una visión general del caso de Colombia*, Santiago de Chile: Cepal/GTZ.

y los arreglos políticos que ello requiere, son acordados con la sociedad local para enfrentar la exposición de la ciudad a la economía globalizada y flexible<sup>62</sup>.

Una investigación más reciente realizada por E. Moncayo para el Ilpes/Cepal y el DNP, sobre la incorporación de los conceptos de desarrollo económico y competitividad en los planes de desarrollo departamentales, corrobora los hallazgos de Cuervo con unas cualificaciones importantes en cuanto a la frecuencia de aparición de los factores<sup>63</sup>.

El factor más frecuente en los planes es el medio ambiente (una “verificación” de los planes). En segundo lugar aparecen los factores tradicionales como salud, educación, infraestructura y fomento productivo. En tercer lugar, lo cual es bien interesante, los factores relacionados con las instituciones y el capital social (paz, asociatividad), junto con el ordenamiento territorial y la calidad del gobierno. Por último, aparecen muy rezagados los factores del desarrollo empresarial, ciencia y tecnología, e internacionalización de la economía. Esto último indica que los planes de desarrollo departamental siguen sin incorporar adecuadamente las condiciones estratégicas y los factores avanzados del desarrollo.

De todas formas, el avance logrado en cuanto a la incorporación de los conceptos relativos a la competitividad es el reflejo de una cultura adquirida a lo largo de los numerosos ejercicios de planificación realizados por los departamentos, en concertación con el sector privado y con la utilización de metodologías prospectivas.

Un estudio del DNP reporta esta clase de ejercicios en las siguientes regiones y departamentos<sup>64</sup>:

---

<sup>62</sup> Prada, Fernando (2001), “La estrategia económica de las ciudades. Innovaciones y balance conceptual de la planeación local en Colombia”, en Brand, Peter C. ed. y comp. (2001), *Trayectorias urbanas en la modernización del Estado en Colombia*, Bogotá: TM Editores, Universidad Nacional, Sede Medellín, p. 185.

<sup>63</sup> Moncayo Jiménez, Edgard (2001), “Los conceptos de desarrollo económico y competitividad en los planes departamentales de desarrollo”, consultoría realizada para el Ilpes/Cepal y presentada al DNP de Colombia, Bogotá: procesado.

<sup>64</sup> DNP, Proyecto Profundización de la Descentralización en Colombia (2001), “Estado del arte de la construcción de visiones”, *Documentos para el Desarrollo Territorial*, No. 46, Bogotá.

### Regiones

Orinoquía: “El momento de la Orinoquía-1998”.

Magdalena Medio

Pacífico: Agenda Pacífico XXI

Occidente: “Industria y Competitividad Regional:

Elementos para una Estrategia en el  
Occidente Colombiano”.

### Departamentos

Antioquia<sup>65</sup>: Antioquia siglo XXI planea

Bolívar: “Bolívar compete”

Valle: Planeta Valle

Risaralda, Santander, Boyacá, Cesar, Guajira,  
Quindío y Tolima.

## VII. Un balance preliminar de las políticas de desarrollo regional en Colombia

La trayectoria de las políticas regionales en Colombia guarda una estrecha similitud con la de América Latina en su conjunto y ésta, a su vez, está inscrita en los ciclos que ha tenido la política regional en los países desarrollados.

Llama la atención, constatar tal paralelismo en países de diferente grado de desarrollo y distintos condicionantes geográficos e institucionales. Tal vez, ello se explica por una especie de lógica transversal (o sincrónica) del capitalismo, que genera fenómenos económicos similares, independientemente de las características estructurales de cada territorio. Claro que *similares* no quiere decir de manera alguna *idénticos*, pues es evidente que la similitud es fenomenológica y no esencial. En todo caso no parece ser una cuestión de simple mimetismo; de copia mecánica de las políticas de moda en los países desarrollados, porque, como se ha visto, las políticas latinoamericanas tienen unas dinámicas y una evolución que están íntimamente ligadas con los procesos económicos y políticos internos.

En Colombia hubo un ciclo de políticas regionales intervencionistas y deliberadas (1960-1982), en el que se apeló a los instrumentos consabidos como

---

<sup>65</sup> Para una reseña completa de los esfuerzos de planeación en Antioquia, véase: Londoño Yepes, Carlos A. (2000), *La gestión del desarrollo en Antioquia, Colombia*, Santiago de Chile: Cepal/GTZ. Este trabajo aparece resumido en: Aghón, Gabriel *et al.* (2001), *op. cit.*, capítulo VII, D.

corporaciones regionales, retardo (o estímulo) de la migración campo-ciudad, el desarrollo urbano, la descentralización industrial, el impulso a las ciudades intermedias, restricción a las inversiones (incluyendo la IED) en las ciudades más grandes, programas de desarrollo rural integrado, parques industriales, inversión pública en infraestructura, etc. Esta fase alcanzó su clímax en la Administración Lleras Restrepo, desde el punto de vista del intervencionismo estatal, y en la Administración Turbay Ayala, desde la perspectiva de la importancia concedida a la dimensión regional del desarrollo. Las políticas de este período fueron en su mayoría procíclicas, en el sentido de que se orientaban hacia una convergencia interregional que estaba siendo jalonada también por fuerzas más estructurales. Las excepciones fueron, por una parte, el intento voluntarista de acelerar la migración campo-ciudad en momentos en que dichas fuerzas estructurales ya estaban aminorando este fenómeno y, por otra, la pretensión de frenar el crecimiento de Bogotá, cuando la urbe ya estaba haciendo el tránsito hacia la economía de servicios, propio de la metropolización.

En 1983 (durante la Administración Betancur) se inicia el desplazamiento de la política regional por la descentralización, en un proceso que llegó a su punto culminante en la Constitución de 1991 y todavía prosigue su marcha.

En el decenio de los noventa, además de la profundización de los procesos descentralizadores ordenados por la nueva Constitución, aparecen cinco ejes que están permeando la dimensión regional de las políticas de desarrollo.

El primero es el *imperativo de la competitividad* que ha inducido la aplicación de las concepciones e instrumentos de la competitividad en el nivel regional y local.

El segundo es el énfasis en el *desarrollo y ordenamiento territorial a escala urbana*, tal vez como reflejo de la consolidación de la condición urbana del país, por una parte, y por otra por la presión que ejerce la creciente polarización social en el interior de las ciudades. El tercer eje es el *ordenamiento territorial a escala nacional*, bajo el influjo de las tendencias reordenadoras del espacio provenientes de los procesos de reestructuración económica internacional.

El cuarto eje es la preocupación por la *sostenibilidad*, la cual ha llevado al Estado a pensar en términos de biorregionalismo y ecorregiones, en la forma expuesta en el capítulo primero (acápito II. 4 *supra*).

Por último, frente al retraimiento del Estado nacional en la esfera de las políticas regionales activas, está la aparición de la *ciudad empresarial* comprometida a través de diversas modalidades de *partnership* con el desarrollo de sus economías locales.

Lo anterior, sumado a las tendencias *pesadas (variables lentas)* que se han ido identificando, tanto en el capítulo anterior como en el presente, quiere decir que en el futuro el diseño de las políticas regionales en Colombia deberá atender la dinámica propia y la interacción entre los siguientes vectores:

- a) Polarización regional (se siguen requiriendo políticas activas).
- b) Re(metropolización) y terciarización de Bogotá.
- c) Urbanización consolidada y dualismo social en el interior de los centros urbanos.
- d) Descentralización.
- e) Competitividad internacional y reconversión productiva.
- f) Ordenamiento territorial a escala nacional, regional y municipal.
- g) Sostenibilidad del desarrollo.
- h) Alianzas público-privadas a escala territorial.

Queda faltando entonces, como lo hemos mencionado antes, y lo volveremos a hacer más adelante, la cuestión del manejo sistémico (matricial) de tales vectores.



## CAPÍTULO SEXTO

### Tendencias históricas del desarrollo regional en Colombia –Polarización, apertura y conflicto–

#### I. Introducción

No es exagerado afirmar que el accidentado proceso de configuración del espacio regional en Colombia se encuentra en una compleja encrucijada. En el intrincado cruce de un modelo de desarrollo basado en la inserción internacional, que arroja después de un decenio unos resultados magros y en muchos sentidos contraproducentes, una suerte de *deconstrucción* de las regionalidades históricas y un conflicto armado que tiene en la cuestión territorial uno de sus ingredientes más neurálgicos.

En este capítulo se intentará formular una caracterización de las tendencias recientes más destacadas del desarrollo regional en Colombia y del interjuego de éstas con los procesos socio-económicos y políticos que están teniendo lugar en el país.

De la revisión de los trabajos empíricos sobre crecimiento y convergencia regional en Colombia –que se presentó en el primer capítulo–, se aprecia con claridad que la mayoría de los análisis coinciden en señalar que a partir de los años ochenta se inicia un ciclo de divergencia en los niveles de ingreso *per cápita* interdepartamentales (Bastidas, 1996; Birchenall y Murcia, 1997; Rocha y Viwas, 1998; Bonet y Meisel, 1999; y Bonet, 1999).

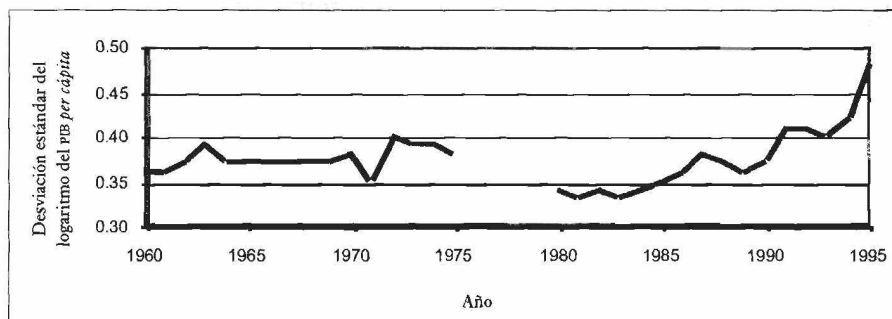
En el gráfico VI.1 puede observarse que después de un período de relativa estabilidad entre 1960 y 1975 y un aparente quiebre de unos pocos puntos hacia abajo entre 1975 y 1981, el índice de convergencia *sigma* exhibe una tendencia nítidamente ascendente entre 1981 y 1995.

Una evidencia adicional sobre el proceso de polarización en los niveles de ingreso interdepartamental que se está presentando desde los ochenta, se encuentra en los estudios que se han realizado sobre la integración en los mercados laborales<sup>1</sup>. Estas investigaciones han demostrado que existen fuertes

---

<sup>1</sup> Véase: Nupia M., Oskar Andrés (1997), “Integración espacial en los mercados laborales: evidencia para las regiones colombianas”, en *Desarrollo y Sociedad*, No. 40, Bogotá: Cede, Uniandes, septiembre, pp. 115-16; y Jaramillo, Carlos Felipe; Carmen Astrid Romero y Oskar Andrés Nupia (2000), “Integración en el mercado laboral colombiano: 1945-1998”, en *Borradores de Economía*, No. 148, Bogotá: Banco de la República.

Gráfico VI. 1  
Convergencia departamental tipo *sigma*, 1960-1995



Fuente: Bonet, M. y Adolfo Meisel (1999), *op. cit.*, Cuadro 3 Gráfico 15 (en la serie del Cuadro 3 de esta fuente, faltan los valores para el subperíodo 1976-1979).

diferencias regionales en los niveles salariales, a saber: a) la brecha salarial rural-urbana, en los últimos veinte años, es alta (20%) en Cali y Medellín, y muy baja (menor que 5%) en Bogotá y Barranquilla; b) en el interior de las áreas urbanas, los mercados de Bogotá, Cali y Medellín presentan integración, mientras que el de Barranquilla se encuentra completamente segmentado de éstos; y c) la dispersión de los jornales rurales presenta un marcado aumento entre 1993 y 1998.

Como bien señala Nupia, la segmentación del mercado laboral tiene efectos sobre la trayectoria de los ingresos regionales, la distribución de los mismos y las tasas de desempleo<sup>2</sup>.

Aquí resulta pertinente recordar que el agotamiento del proceso de convergencia regional en los últimos dos decenios es un fenómeno que se está presentando también en otros países, tanto desarrollados como de América Latina (México, Brasil, Perú y Chile)<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Nupia M., Oskar Andrés (1997), *op. cit.*, p. 116.

<sup>3</sup> Cepal (2001), *Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa*, Bogotá: Alfaomega, S. A., p. 303.

## II. Factores explicativos de la convergencia

El dilatado ciclo de convergencia interregional que prácticamente se extendió desde los años veinte hasta los setenta<sup>4</sup> y que significó el desbloqueo del modelo de *compartimientos estancos* o del *archipiélago* —en la afortunada metáfora de Nieto Arteta— que había prevalecido en Colombia desde los tiempos coloniales, puede explicarse por la confluencia de varios factores. Entre éstos sobresalen el proceso de urbanización, las migraciones internas, la expansión de la infraestructura vial, el cultivo y la exportación de café, la industrialización sustitutiva de importaciones y el papel del Estado en los equilibrios interregionales.

La fase de integración espacial del mercado nacional corrió, por lo demás, en paralelo con la de consolidación del capitalismo moderno, por lo menos a partir de la posguerra<sup>5</sup>; y en el contexto de altas tasas de crecimiento de la economía nacional.

Según S. Kim, la relación entre mayor integración espacial y convergencia responde a los modelos de crecimiento tipo Solow y al modelo de intercambio Heckscher-Ohlin<sup>6</sup>. En los primeros, la migración del capital y el trabajo desde las regiones en donde tienen rendimientos decrecientes hacia aquellas en donde reciben una mayor remuneración —por ser escasos—, lleva a la convergencia en los niveles de ingreso. Y en el segundo, la integración conduce a la convergencia porque al incrementarse los intercambios comerciales ocurre una igualación de los precios de los factores.

Así las cosas, la reversión del proceso de convergencia debe guardar relación, entonces, en primer lugar, con el cambio en el comportamiento de los factores que actuaron en el pasado a favor de ella y, en segundo término, con la aparición en los últimos veinte años de fuerzas polarizadoras que antes no estaban presentes.

---

<sup>4</sup> Bonet, M. y Adolfo Meisel (1999), *op. cit.*

<sup>5</sup> Sobre la relación entre los dos procesos, véase: Ocampo, José Antonio; Joaquín Bernal; Mauricio Avella y María Errázuriz (1987), “La consolidación del capitalismo moderno (1945-1986)”, en Ocampo, José Antonio (1987), *Historia económica de Colombia*, Bogotá: Fedesarrollo, Siglo Veintiuno Editores, pp. 248-252.

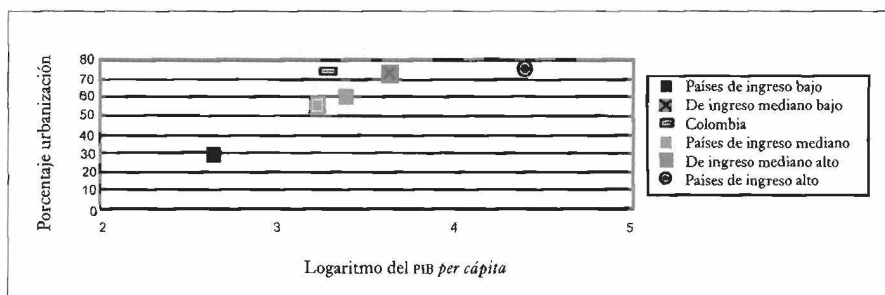
<sup>6</sup> Kim, Sukkoo (1998), “Economic Integration and Convergence: U. S. Regions, 1840-1987”, en *Journal of Economic History*, Vol. 58, No. 5, septiembre, pp. 659-660, citado por Bonet, Jaime y Adolfo Meisel (1999), *op. cit.*, p. 85.

### 1. El proceso de urbanización

La fuerte asociación entre desarrollo económico y urbanización es un hecho bien establecido. Existe una correlación positiva entre tasas de urbanización y niveles de ingreso *per cápita*, que es prácticamente universal, por lo menos en unos determinados umbrales.

Los niveles de urbanización se elevan muy rápidamente cuando se pasa de países muy pobres a los de ingresos medianos, pero ya en los tramos más altos de ingresos y de urbanización, la curva de correlación adopta una tendencia asintótica (Véanse gráfico VI. 2 y cuadro VI. 1).

Gráfico VI. 2  
Relación entre el PIB *per cápita* y la tasa de urbanización



Cuadro VI. 1

|                           | PIB <i>per cápita</i> dólares/95 | Log. ingreso <i>per cápita</i> | Tasa de urbanización |
|---------------------------|----------------------------------|--------------------------------|----------------------|
| Países de ingreso bajo    | 430                              | 2.63                           | 29                   |
| De ingreso mediano bajo   | 1.670                            | 3.22                           | 56                   |
| Colombia                  | 1.910                            | 3.28                           | 74                   |
| Países de ingreso mediano | 2.390                            | 3.38                           | 60                   |
| De ingreso mediano alto   | 4.260                            | 3.63                           | 73                   |
| Países de ingreso alto    | 24.930                           | 4.40                           | 75                   |

Fuente: Banco Mundial (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial* y procesamiento propio

Aunque la relación es de doble vía, se conoce mucho mejor la dirección que va del desarrollo a la urbanización que la inversa. Inicialmente, el crecimiento modifica las estructuras de consumo, transfiriendo progresivamente la demanda hacia bienes urbanos (ley de Engel) e incrementa la productividad agrícola,

lo cual induce el traslado de la población del campo a la ciudad. Una vez en marcha el proceso de urbanización, las economías urbanas –con sus mayores salarios, más alta productividad y mayor dinamismo sectorial– retroalimentan positivamente el proceso de crecimiento (hasta cierto umbral, como se anotó más arriba).

Ya en la fase en la que están Colombia y el resto de los países latinoamericanos, una mayor urbanización tiene un efecto nulo sobre el crecimiento.

Ahora bien, en el caso de Colombia la fase de urbanización rápida (tasas superiores al 15%) de 1938 a 1964, coincidió, como era de esperarse, con tasas altas de crecimiento (superiores al 4%); y los dos procesos combinados influyeron, con toda certeza, en la mayor integración del mercado nacional entre 1930 y 1960, tal como lo plantean Jaramillo y Cuervo (1986); Helmsing (1990); y Cuervo y González (1997).

Al igual que otros países de América Latina, Colombia experimentó en el siglo xx un acelerado proceso de transición rural-urbana, al pasar de una tasa de urbanización del 30% en 1938 a una del 74% en 1993. La tasa anual de crecimiento del grado de urbanización alcanzó la fase de mayor dinamismo en el subperíodo 1950–64 cuando llegó a ser del 20%, pero en los años posteriores ha venido declinando progresivamente hasta llegar al 6% en el último período intercensal (1985–1993)<sup>7</sup> (véase gráfico VI. 3). En la medida en que la fase de urbanización rápida (hasta 1973) abarcó un número alto de departamentos, este proceso puede haber influido positivamente en la integración y en la convergencia, dados los bajos niveles de primacía que caracterizaban el sistema urbano en esa época.

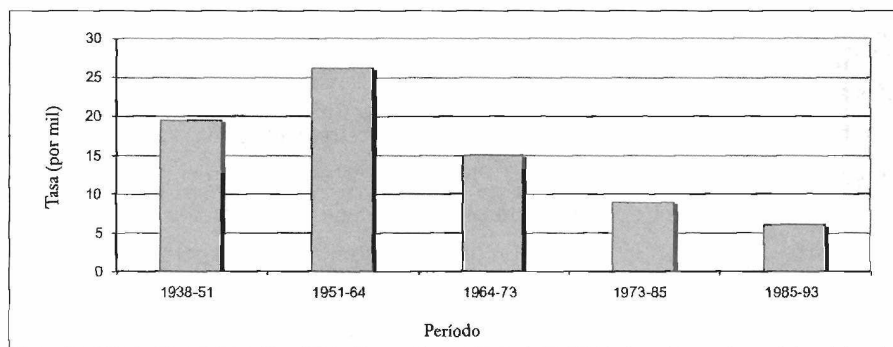
Aunque hacia el futuro la urbanización continuará su marcha, porque Colombia no ha entrado aún en la fase de transición urbana avanzada en la que están Uruguay (92%), Argentina (89.4%), Venezuela (89.4%) y Chile (85.7%)<sup>8</sup>, ella ha dejado de constituir una fuerza que tenga la capacidad de influir en forma significativa en los equilibrios socioeconómicos interregionales.

---

<sup>7</sup> Flórez N., Carmen Elisa (2000), *op. cit.*, capítulo 4.

<sup>8</sup> Tasas para 2000 reportadas por: Cepal (2000), *De la urbanización acelerada a la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: El espacio regional*, doc. Lc/6.2116 (conf. 88/3), Santiago de Chile, p. 9.

Gráfico VI. 3  
Tasa de urbanización. Colombia 1938-1993



Fuente: Dane, Censo de población

Tomado de: Flórez, Carmen Elisa (2000), *op. cit.*, p. 68.

## 2. Las migraciones internas

En los modelos neoclásicos de convergencia a la Barro y Sala-i-Martin, la movilidad del trabajo (las migraciones) se comporta en forma análoga a la movilidad del capital: mientras éste tiende a moverse desde localizaciones con bajas tasas de rendimiento hacia aquellas con altas tasas, el trabajo tiende a migrar desde economías con bajos salarios (regiones pobres) hacia las que ofrecen remuneraciones más altas (regiones ricas)<sup>9</sup>.

Las migraciones de trabajadores con bajo capital humano contribuyen a los procesos de convergencia interregional de los ingresos y del producto<sup>10</sup>. Esta hipótesis no resultó confirmada en los propios trabajos empíricos de Barro y Sala-i-Martin en los casos de Japón, Europa y los Estados Unidos<sup>11</sup>.

En Colombia las migraciones no han sido tradicionalmente muy voluminosas. Según el censo de 1993, de 32.8 millones de personas censadas, un 21.8% eran migrantes de toda la vida. En otras palabras, sólo uno de cada cuatro co-

<sup>9</sup> Barro, Robert y Xavier Sala-i-Martin (1995), *Economic Growth*, Nueva York, McGraw Hill, p. 410.

<sup>10</sup> Si los trabajadores que emigran tienen un *stock* de capital humano mayor que el promedio en el lugar de origen, la migración puede, por el contrario, acentuar las disparidades regionales.

<sup>11</sup> Barro, Robert y Xavier Sala-i-Martin (1995), *op. cit.*, pp. 411 y 412.

lombianos vivía en 1993 fuera de su departamento de nacimiento<sup>12</sup>. La contribución de los flujos migratorios a la convergencia fue significativa en el subperíodo 1960-1970 (1.5 puntos porcentuales de 3.6%), pero ya para el período completo 1960-1989, tal aporte se tornó marginal (0.13 puntos porcentuales de 4.97%).

En el período 1988-1993 (los cinco años anteriores al último censo), las corrientes de migración tanto rurales-urbanas como interdepartamentales, se redujeron pronunciadamente, mostrando una tendencia a la concentración de los espacios receptores y, por supuesto, a un mayor número de departamentos expulsores. Las áreas de mayor atracción fueron: Bogotá, Valle, Atlántico, Risaralda, Putumayo (cultivo de coca) y los departamentos mineros de Arauca, Casanare y la Guajira. Por su parte, Boyacá, Caldas y Tolima, de la Región Central; Cesar, Córdoba, San Andrés y Providencia, en la Región Atlántica; Cauca, Chocó y Nariño, en la Región Pacífica; y Vaupés, Caquetá y Amazonas, en la Región Orinoquia-Amazonia, fueron las más drenadas (véase cuadro VI. 2, columna 4).

En un corte por regiones, llama la atención observar que cuatro de las seis regiones son expulsoras netas hacia Bogotá principalmente y, en un distante segundo lugar, hacia la Región Occidental (en la cual el saldo positivo se debe sólo al Valle). (Véase cuadro VI. 3, columnas 5 y 9).

### **3. La expansión de la infraestructura de transporte**

La importancia del transporte en el desarrollo regional es un hecho bien establecido. Desde los trabajos de la escuela alemana (Von Thünen, Weber, Losh y Christaller), pasando por los modelos de Base de Exportación y las conceptualizaciones de Perroux y Myrdal, hasta las elaboraciones más recientes de la geografía económica (Krugman y Sachs), las teorías regionales siempre han destacado el papel de la infraestructura de transporte.

Por su parte, la literatura teórica y empírica internacional sobre la relación entre infraestructura y crecimiento económico, y productividad, ha experimentado un auge extraordinario. La mayoría de estos trabajos se han producido, desde luego, en los países avanzados y aunque no siempre las asociaciones en-

---

<sup>12</sup> Martínez Gómez, Ciro y Manuel J. Rincón M. (1997), "Tendencias recientes de las migraciones internas en Colombia", en *Desarrollo Urbano en Cifras*, No. 2, Bogotá: Cenac, Mindesarrollo, p. 234. La información sobre migraciones que se encuentra más adelante fue tomada de esta misma fuente.

**Cuadro VI. 2**  
**Población de 5 años y más, según los censos de 1985 y 1993**  
**Población de 1988 censada en 1993. Ambos sexos**

| Departamentos y regiones                | Población<br>media | Tasa de migración 1988-1993 |                       |                              |                                   |                    |
|---|--------------------|-----------------------------|-----------------------|------------------------------|-----------------------------------|--------------------|
|   |                    | Tasa de<br>inmigración      | Tasa de<br>Emigración | Tasa neta<br>de<br>migración | Tasa de<br>inmigración<br>externa | Tasa neta<br>total |
|   | (1)                | (2)                         | (3)                   | (4)                          | (5)                               | (6)                |
| <b>Total país</b>                       | <b>28.704.696</b>  | <b>16,11</b>                | <b>16,11</b>          | <b>0,00</b>                  | <b>0,83</b>                       | <b>0,83</b>        |
| Amazonia                                | 30.906             | 13,67                       | 22,59                 | -8,92                        | 3,86                              | -5,06              |
| Arauca                                  | 111.640            | 34,17                       | 23,41                 | 10,76                        | 1,49                              | 12,25              |
| Caquetá                                 | 269.339            | 19,37                       | 29,79                 | -10,42                       | 0,11                              | -10,31             |
| Casanare                                | 129.268            | 33,56                       | 24,95                 | 8,61                         | 0,33                              | 8,94               |
| Guainía                                 | 11.098             | 17,48                       | 23,99                 | -6,51                        | 1,42                              | -5,08              |
| Guaviare                                | 45.050             | 49,95                       | 48,73                 | 1,21                         | 0,16                              | 1,37               |
| Meta                                    | 487.485            | 22,80                       | 29,47                 | -6,67                        | 0,30                              | -6,37              |
| Putumayo                                | 163.430            | 31,84                       | 19,92                 | 11,92                        | 1,03                              | 12,95              |
| Vaupés                                  | 14.837             | 9,99                        | 22,24                 | -12,25                       | 0,53                              | -11,73             |
| Vichada                                 | 28.226             | 23,89                       | 25,40                 | -1,51                        | 0,81                              | -0,69              |
| <b>Total Región Orinoquia/ Amazonia</b> | <b>1.291.285</b>   | <b>25,85</b>                | <b>27,64</b>          | <b>-1,79</b>                 | <b>0,56</b>                       | <b>-1,23</b>       |
| Boyacá                                  | 1.063.076          | 10,64                       | 24,05                 | -13,41                       | 0,21                              | -13,20             |
| Cundinamarca                            | 1.431.548          | 24,26                       | 22,95                 | 1,30                         | 0,25                              | 1,55               |
| Nte. de Santander                       | 899.720            | 11,41                       | 11,84                 | -0,42                        | 2,44                              | 2,01               |
| Santander                               | 1.410.623          | 12,10                       | 16,91                 | -4,81                        | 0,72                              | -4,09              |
| <b>Total Región Oriental</b>            | <b>4.804.967</b>   | <b>15,27</b>                | <b>19,34</b>          | <b>-4,07</b>                 | <b>0,79</b>                       | <b>-3,28</b>       |
| Antioquia                               | 3.820.019          | 6,43                        | 8,50                  | -2,07                        | 0,61                              | -1,46              |
| Caldas                                  | 824.086            | 15,16                       | 22,65                 | -7,49                        | 0,32                              | -7,17              |
| Huila                                   | 657.826            | 14,54                       | 19,31                 | -4,77                        | 0,18                              | -4,60              |
| Quindío                                 | 375.291            | 29,22                       | 26,85                 | 2,37                         | 0,98                              | 3,35               |
| Risaralda                               | 638.236            | 25,63                       | 17,66                 | 7,96                         | 1,30                              | 9,26               |
| Tolima                                  | 1.025.114          | 15,51                       | 25,95                 | -10,44                       | 0,21                              | -10,23             |
| <b>Total Región Central</b>             | <b>7.340.570</b>   | <b>12,24</b>                | <b>15,23</b>          | <b>-2,99</b>                 | <b>0,56</b>                       | <b>-2,43</b>       |
| Atlántico                               | 1.443.816          | 18,20                       | 11,68                 | 6,52                         | 1,21                              | 7,73               |
| Bolívar                                 | 1.231.601          | 13,94                       | 13,56                 | 0,38                         | 1,28                              | 1,67               |
| Cesar                                   | 628.955            | 17,68                       | 23,24                 | -5,56                        | 0,75                              | -4,81              |
| Córdoba                                 | 957.183            | 8,21                        | 15,92                 | -7,71                        | 0,33                              | -7,38              |
| La Guajira                              | 255.585            | 30,82                       | 22,88                 | 7,94                         | 1,49                              | 9,43               |
| Magdalena                               | 769.267            | 14,60                       | 19,24                 | -4,64                        | 0,61                              | -4,03              |
| San Andrés y Providencia                | 43.360             | 20,43                       | 25,53                 | -5,10                        | 1,30                              | -3,80              |
| Sucre                                   | 542.056            | 12,26                       | 16,47                 | -4,21                        | 0,83                              | -3,38              |
| <b>Total Región Atlántica</b>           | <b>5.871.821</b>   | <b>15,17</b>                | <b>16,03</b>          | <b>-0,86</b>                 | <b>0,93</b>                       | <b>0,07</b>        |
| Cauca                                   | 854.742            | 10,04                       | 17,41                 | -7,37                        | 0,25                              | -7,12              |
| Chocó                                   | 285.819            | 9,37                        | 19,26                 | -9,89                        | 0,24                              | -9,65              |
| Nariño                                  | 1.123.836          | 4,55                        | 11,18                 | -6,64                        | 0,48                              | -6,16              |
| Valle                                   | 2.873.930          | 17,28                       | 10,79                 | 6,49                         | 1,16                              | 7,64               |
| <b>Total Región Occidental</b>          | <b>5.138.327</b>   | <b>12,85</b>                | <b>12,45</b>          | <b>0,40</b>                  | <b>0,81</b>                       | <b>1,21</b>        |
| Bogotá                                  | 4.257.727          | 26,04                       | 15,05                 | 10,99                        | 1,29                              | 12,28              |

Se excluye la población sin declaración de residencia en 1988

Fuente: Dane, Censo nacional de 1993. Resumen general. Cuadro 8.

Tomado de: Martínez G., Ciro y Manuel J. Rincón M. (1997), *op. cit.*, p. 235.

Cuadro VI. 3  
 Migrantes interregionales del período 1988-1993  
 Población de ambos sexos

| Regiones<br>residencia<br>en<br>1993 | Población<br>media | Inmigración<br>interregional | Emigración<br>interregional | Saldo<br>neto<br>regional | Saldo<br>interregional | Tasa de migración regional |            |                      |               |                        |
|--------------------------------------|--------------------|------------------------------|-----------------------------|---------------------------|------------------------|----------------------------|------------|----------------------|---------------|------------------------|
|                                      |                    |                              |                             |                           |                        | Inmigración                | Emigración | Neta de<br>migración | Interregional | Inmigración<br>externa |
| (1)                                  | (2)                | (3)                          | (4)                         | (5)                       | (6)                    | (7)                        | (8)        | (9)                  | (10)          | (11)                   |
| Total país                           | 28.704.696         | 1.624.659                    | 1.624.659                   | 0                         | 688.135                | 11.3                       | 11.3       | 0.0                  | 4.8           | 0.76                   |
| Orinoquia/<br>Amazonia<br>Oriental   | 1.291.285          | 127.543                      | 139.101                     | -11.558                   | 39.341                 | 19.8                       | 21.5       | -1.8                 | 6.1           | 0.85                   |
| Central                              | 4.804.967          | 294.375                      | 392.140                     | -97.765                   | 72.484                 | 12.3                       | 16.3       | -4.1                 | 3.0           | 0.81                   |
| Atlántico                            | 7.340.570          | 295.518                      | 405.282                     | -109.774                  | 153.698                | 8.1                        | 11.0       | -3.0                 | 4.2           | 0.39                   |
| Occidental                           | 5.871.821          | 146.239                      | 171.404                     | -25.165                   | 299.111                | 5.0                        | 5.8        | -0.9                 | 10.2          | 0.93                   |
| Bogotá                               | 5.138.327          | 206.619                      | 196.355                     | 10.264                    | 123.501                | 8.0                        | 7.6        | 0.4                  | 4.8           | 0.64                   |
| Bogotá                               | 4.257.727          | 554.727                      | 320.367                     | 233.998                   | 3.768.115              | 26.0                       | 15.0       | 11.0                 |               | 1.24                   |

Fuente: Dane, Censo nacional de 1993. Resumen general. Cuadro 12

Tomado de: Martínez G., Ciro y Manuel J. Rincón M. (1997), *op. cit.*, p. 247 (Cuadro 13).

contradas entre dichas variables son altas y estadísticamente significativas, el hecho que emerge claro de su lectura es que el papel del transporte en el desarrollo había sido por mucho tiempo subestimado<sup>13</sup>.

En el marco de los análisis de convergencia internacional, la relación entre crecimiento e infraestructura física ha sido establecida, entre otros, por Uribe<sup>14</sup>, para quien la pertinencia de esta variable es especialmente alta para los países de ingreso medio.

En el caso colombiano se ha encontrado evidencia empírica de la importancia de la infraestructura (carreteras, energía y telecomunicaciones) en el crecimiento departamental<sup>15</sup> y más específicamente en la convergencia interregional (Cárdenas y Escobar<sup>16</sup>, Bonet y Meisel<sup>17</sup>).

<sup>13</sup> Para una reseña de esta literatura ver: Cárdenas S. Mauricio; Andrés Escobar y Catalina Gutiérrez S. (1995a), "La contribución de la infraestructura a la actividad económica en Colombia, 1950-1994", en *Ensayos sobre Política Económica*, No. 28, Bogotá: Banco de la República, pp. 145-151.

<sup>14</sup> Uribe, José Darío (1993), "Infraestructura física, 'Clubs de convergencia' y crecimiento económico: Alguna evidencia empírica", en *Coyuntura Económica*, Vol. XXIII (1), Bogotá: Fedesarrollo, abril.

<sup>15</sup> Ramírez, María Teresa y Hadi Salehi Esfahani (1999), "Infrastructure and Economic Growth", en *Borradores de Economía*, No. 123, Bogotá: Banco de la República.

<sup>16</sup> Cárdenas, Mauricio y Andrés Escobar (1995b), "Infraestructura y crecimiento departamental 1950-1994", en *Planeación y Desarrollo*, Vol. XXVI, No. 4, Bogotá, DNP, octubre-diciembre; y Cárdenas, Mauricio, *et al.* (1995a), *op. cit.*

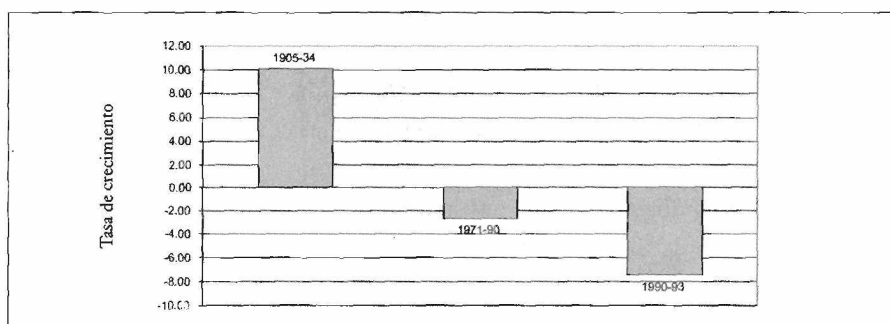
<sup>17</sup> Bonet, Jaime y Adolfo Meisel (1999), *op. cit.*

Una mirada a la evolución de las redes de infraestructura de transporte revela que, en efecto, ellas experimentaron una rápida expansión desde principios del siglo xx hasta los años sesenta, para luego aminorar el ritmo de crecimiento en el caso de las carreteras, y contraerse sensiblemente en el de los ferrocarriles.

La red de ferrocarriles comenzó a construirse a finales del siglo xix, pero su avance fue muy lento hasta 1914, año en el que se contaba sólo con 1.166 km de vías férreas. Entre este punto y los años treinta, la red se triplicó (3.200 km), permaneciendo constante hasta mediados de los sesenta, cuando comienza un proceso de contracción que la reduce a la mitad en los noventa (véanse gráfico VI. 4 y cuadros VI. 4 y VI. 5).

Los esfuerzos realizados hasta ahora por el gobierno para reestructurar y modernizar los ferrocarriles han sido infructuosos.

**Gráfico VI. 4**  
**Tasa de crecimiento promedio de kilómetros de ferrocarril 1905-1993**



Fuente: Cuadros VI. 4 y VI. 5

**Cuadro VI. 4**

| Años | km ferrocarril |
|------|----------------|
| 1904 | 565            |
| 1905 | 202            |
| 1914 | 1.166          |
| 1934 | 3.262          |
| 1971 | 3.353          |
| 1990 | 2.016          |
| 1993 | 1.600          |

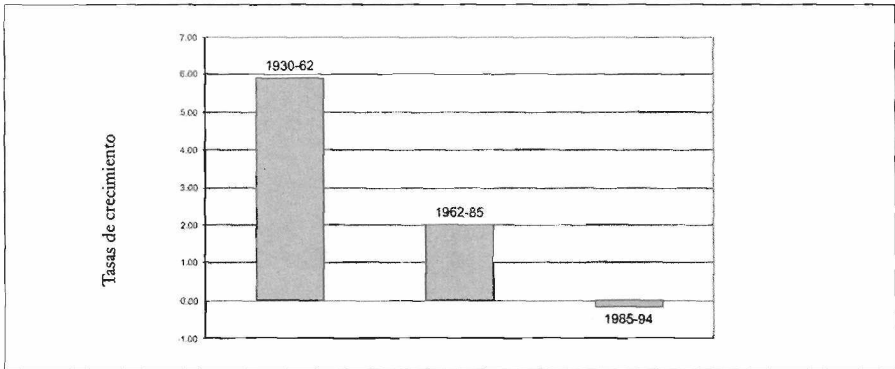
**Cuadro VI. 5**

| Años    | Tasa de crecimiento promedio |
|---------|------------------------------|
| 1905-34 | 10.07                        |
| 1971-90 | -2.64                        |
| 1990-93 | -7.41                        |

Fuente: Cárdenas, Mauricio *et al.* (1995), "La contribución de la infraestructura a la actividad económica en Colombia 1950-1994", *Ensayos de Política Económica*, No. 28, Bogotá: Banco de la República, p. 155, Cuadro 1.

Por su parte, la red vial nacional de carreteras se expandió a tasas elevadas entre 1930 y 1962 (5.89% en promedio anual); continuó creciendo, aunque a tasas menores (1.99% en promedio anual), hasta finales de los ochenta; para estancarse a partir de 1986 y durante los noventa (véanse gráfico VI. 5 y cuadros VI. 6 y VI. 7).

**Gráfico VI. 5**  
**Tasa de crecimiento de carreteras 1930-1994**



Fuente: Cuadros VI. 6 y VI. 7

**Cuadro VI. 6**

| Años | km carreteras |
|------|---------------|
| 1930 | 2.642         |
| 1962 | 16.512        |
| 1970 | 19.915        |
| 1980 | 22.917        |
| 1985 | 25.966        |
| 1990 | 25.737        |
| 1994 | 25.584        |

**Cuadro VI. 7**

| Años    | Tasa de crecimiento |
|---------|---------------------|
| 1930-62 | 5.89                |
| 1962-85 | 1.99                |
| 1985-94 | -0.16               |

Fuente: dnp (1998b), *Estadísticas históricas de Colombia*, Bogotá: Tercer Mundo Editores, p. 53 Cuadros 2-13.

Aunque la red vial ha experimentado un mejoramiento cualitativo (de especificaciones de las vías troncales), en algunos casos mediante la vinculación de capital privado a través del sistema de concesiones, la expansión nula de los noventa no se justifica a la luz de indicadores que muestran que Colombia tiene la densidad de kilómetros de carretera por habitante más baja (con excepción de Bolivia y Perú), de un grupo de países seleccionados de América Latina (véase cuadro VI. 8). El indicador del porcentaje de carreteras pavimentadas sobre el total también coloca a Colombia en los últimos lugares de la región (véase cuadro VI. 9).

**Cuadro VI. 8**  
**Densidad de carreteras por habitantes (kilómetros por millón de personas)**

| Países                  | Densidad de carreteras (km por millón de personas) 1992 | PIB <i>per cápita</i> dólares 1993 | Países        | Densidad de carreteras (km por millón de personas) 1992 | PIB <i>per cápita</i> dólares 1993 |
|-------------------------|---|------------------------------------|---------------|---|------------------------------------|
| Países latinoamericanos |   |                                    | El Salvador   | 323   | 1.320                              |
| Venezuela               | 10.269  | 2.840                              | Guatemala     | 320   | 1.100                              |
| Uruguay                 | 2.106   | 3.830                              | Bolivia       | 258   | 760                                |
| Argentina               | 1.856   | 7.220                              | Puerto Rico   |   | 7.000                              |
| Costa Rica              | 1.756   | 2.150                              | Otros países  |   |                                    |
| Panamá                  | 1.332   | 2.340                              | EE. UU.       | 14.453  | 24.740                             |
| Paraguay                | 1.230   | 1.510                              | Francia       | 13.008  | 22.490                             |
| México                  | 1.019   | 3.610                              | Canadá        | 11.451  | 19.970                             |
| Brasil                  | 929   | 2.930                              | España        | 8.540   | 13.590                             |
| Chile                   | 808   | 3.170                              | Reino Unido   | 6.224   | 18.060                             |
| Ecuador                 | 476   | 1.200                              | Zimbabwe      | 1.406   | 520                                |
| Honduras                | 443   | 600                                | Rep. de Corea | 1.090   | 7.660                              |
| Nicaragua               | 414   | 340                                | Tailandia     | 841   | 2.110                              |
| Colombia                | 383   | 1.400                              | Zambia        | 795   | 380                                |
| República Dominicana    | 364   | 1.230                              | Sri Lanka     | 536   | 600                                |
| Perú                    | 347   | 1.490                              | Malasia       |   | 3.140                              |

Fuente: Banco Mundial (1995), *Informe sobre el desarrollo mundial 1995*, Washington, D. C., Cuadros 1 y 32

**Cuadro VI. 9**  
**Carreteras pavimentadas como porcentaje del total**

|                                | 1990  | 1998  |                     | 1990   | 1998   |
|--------------------------------|-------|-------|---------------------|--------|--------|
| <b>Países latinoamericanos</b> |       |       | Nicaragua           | 10.50  | 10.10  |
| Uruguay                        | 74.00 | 90.00 | Paraguay            | 8.50   | 9.50   |
| República Dominicana           | 44.70 | 49.40 | Brasil              | 9.70   | 9.30   |
| Canadá                         | 35.00 | 35.30 | Bolivia             | 4.30   | 5.50   |
| Venezuela                      | 35.60 | 33.60 | <b>Otros países</b> |        |        |
| México                         | 35.10 | 29.70 | Reino Unido         | 100.00 | 100.00 |
| Argentina                      | 28.50 | 29.50 | Francia             |        | 100.00 |
| Panamá                         | 32.00 | 28.10 | España              | 74.00  | 99.00  |
| Guatemala                      | 24.90 | 27.60 | Singapur            | 97.10  | 97.30  |
| Haití                          | 21.90 | 24.30 | Tailandia           | 55.30  | 87.50  |
| Costa Rica                     | 5.30  | 21.00 | Suecia              | 71.00  | 77.50  |
| Honduras                       | 21.10 | 20.30 | Malasia             | 70.00  | 75.10  |
| Ecuador                        | 13.40 | 16.80 | Japón               | 69.20  | 74.90  |
| Chile                          | 13.80 | 13.80 | Corea               | 71.50  | 74.50  |
| Perú                           | 9.90  | 12.90 | Jamaica             | 64.00  | 70.70  |
| Colombia                       | 11.90 | 12.00 | Estados Unidos      | 58.20  | 58.80  |

Fuente: Banco Mundial (2000), *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001*, Washington, D. C., Tabla 18

Del análisis de la evolución de la infraestructura de transporte realizado en los apartes anteriores se infiere, con claridad, que esta variable ya no está actuando a favor de la convergencia interregional, como en el período 1930-1970, sino que por el contrario puede estar contribuyendo a la polarización que se observa a partir de los ochenta. Una conclusión similar fue obtenida por Ramírez, utilizando un modelo econométrico que estima la convergencia en términos de los precios de los productos agrícolas en el mercado nacional<sup>18</sup>.

#### 4. El cultivo y las exportaciones de café

Entre los historiadores de la economía nacional existe un amplio consenso acerca de la importancia fundamental del café en el despegue, a principios del siglo XX, y posterior consolidación del capitalismo en Colombia. Para Bejarano, por ejemplo, el café:

se constituyó en el núcleo de la expansión del mercado interno, no tanto por lo que significaba la economía parcelaria en tanto que mercado para los productos agrícolas e industriales de consumo, sino porque creó mediante el

<sup>18</sup> Ramírez, María Teresa (1999), "The Impact of Transportation Infrastructure on the Colombian Economy", en *Borradores de Economía*, No. 124, Bogotá: Banco de la República.

beneficio, el comercio y el transporte del grano, una red de consumidores urbanos, al tiempo que sustentó la constitución de una red de transporte, principalmente ferrocarrilera, lo que naturalmente comportaba enormes efectos sobre la ampliación y diversificación del mercado<sup>19</sup>.

Por su parte, Ocampo, refiriéndose a la década de los veinte, afirma que:

El café había creado por fin el conjunto de actividades que resquebrajarían definitivamente la economía precapitalista que habíamos heredado de la colonia y que la expansión exportadora del siglo XIX apenas había rasguñado<sup>20</sup>.

El hecho es que en los primeros treinta años del siglo XX, al tiempo que la producción y las exportaciones de café se sextuplicaron, el PIB nacional experimentó tasas de crecimiento de más del 5%, altos niveles que en el resto de la centuria sólo se repitieron en el decenio de los setenta.

En la síntesis realizada por Junguito y Pizano<sup>21</sup> sobre la literatura que analiza en perspectiva histórica la contribución del café al desarrollo económico en Colombia, se destacan varios aspectos. En primer lugar está la expansión del mercado interno, de las redes de ferrocarril y la vinculación, en firme, del país al comercio internacional. En segundo término, el café estuvo en el origen del proceso de colonización antioqueña; favoreció un régimen más democrático de propiedad agrícola; indujo desarrollos institucionales importantes como la Federación Nacional de Cafeteros (1927) y el Fondo Nacional del Café (1940), cuyo manejo, a su turno, exigió una política macroeconómica capaz de asimilar la oscilación de los precios internacionales del grano. Y en tercer lugar, y lo que es más pertinente para los propósitos de este trabajo, tuvo vastas repercusiones en el desarrollo regional.

Aunque la producción de café aumentó tendencialmente a lo largo del siglo XX hasta principios de los años noventa (gráfico VI. 6), el liderazgo de este producto —en términos de su contribución a las exportaciones totales y al PIB— tuvo su fase más dinámica entre finales de los años treinta y principios de los sesenta, período que coincide con la fase de convergencia *sigma* (1930-1960) a la que nos estamos refiriendo (gráficos VI. 7 y VI. 8).

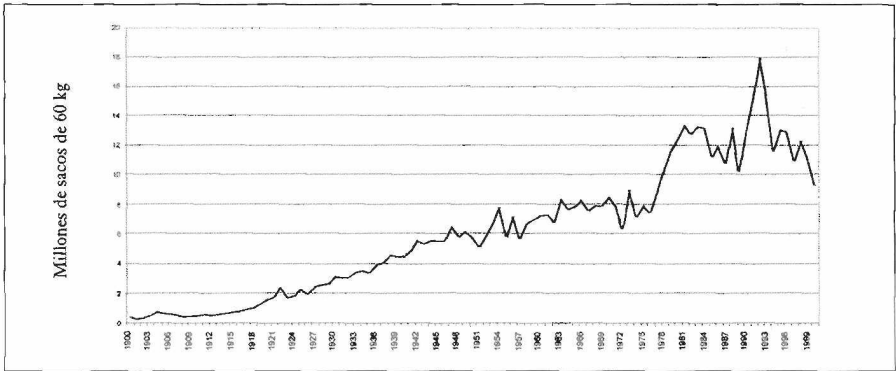
---

<sup>19</sup> Bejarano, Jesús Antonio (1987), “El despegue cafetero (1900-1928)”, en José Antonio Ocampo, ed. (1987), *Historia económica de Colombia*, Bogotá: Fedesarrollo, Siglo Veintiuno Editores, pp. 181 y 182.

<sup>20</sup> Ocampo, José Antonio (1989), “Los orígenes de la industria cafetera, 1830-1929”, en *Nueva Historia de Colombia*, Vol. V, Bogotá: Planeta, p. 222.

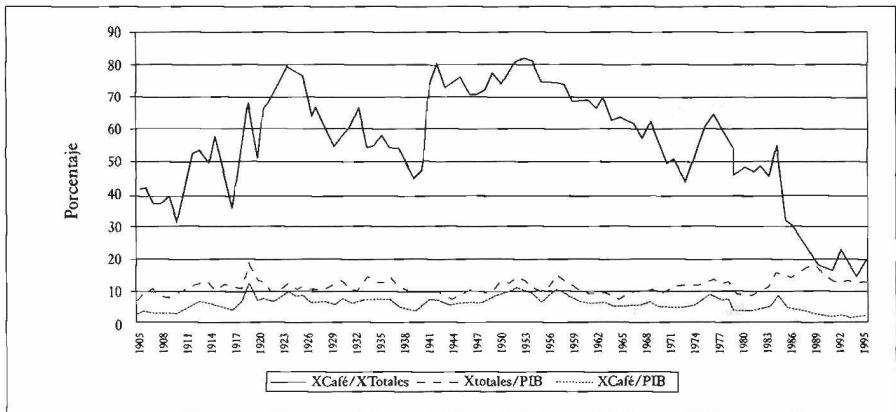
<sup>21</sup> Junguito, Roberto y Diego Pizano (1991), *Producción de café en Colombia*, Bogotá: Fondo Cultural Cafetero, Fedesarrollo, Cap. I.

Gráfico VI. 6  
 Producción Colombia de café verde  
 (en millones de sacos de 60 kg)



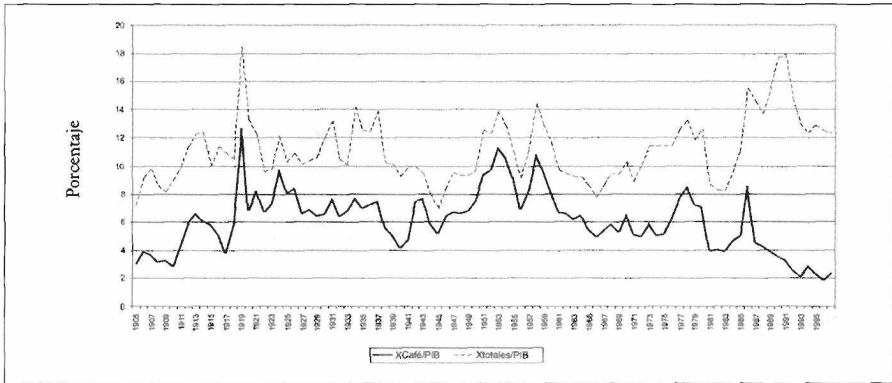
Procesamiento propio a partir de cifras tomadas de: Banco de la República, *Borradores de Economía*, No. 163, “Comercio y actividad económica de Colombia en el siglo xx: Exportaciones totales y tradicionales”.

Gráfico VI. 7  
 Exportaciones cafeteras/Exportaciones totales, Exportaciones cafeteras/PIB  
 Exportaciones totales/PIB



Procesamiento propio a partir de cifras tomadas de: Banco de la República (1999), *Borradores de Economía*, No. 121, “El desempeño macroeconómico colombiano. Series”; y No. 163, “Comercio y actividad económica de Colombia en el siglo xx: Exportaciones totales y tradicionales”, Bogotá.

Gráfico VI. 8  
Exportaciones cafeteras/PIB y Exportaciones totales/PIB



Procesamiento propio a partir de cifras tomadas de: Banco de la República, *Borradores de Economía*, No. 163, "Comercio y actividad económica de Colombia en el siglo xx: Exportaciones totales y tradicionales".

En este período los efectos benéficos de la expansión cafetera se irrigan por casi todo el territorio de las regiones Occidental y Centro-Oriental del país (12 de 20 departamentos que había en esa época) (véase cuadro VI. 10).

Además de los efectos directos sobre la actividad económica de las regiones productoras, es importante destacar los círculos virtuosos que se generaron por entonces entre las exportaciones de café y la expansión de la infraestructura de transporte, especialmente la de las vías férreas, después de la apertura del Canal de Panamá y la construcción del ferrocarril del Pacífico, por donde se canalizaron crecientemente los despachos cafeteros al exterior<sup>22</sup>.

En el decenio de los sesenta la actividad cafetera se desaceleró notablemente como consecuencia de la violencia política que afectó las principales zonas productoras (Caldas, Valle y Tolima) y del agotamiento de la tecnología de cultivo tradicional<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Esta interacción virtuosa ha sido enfatizada especialmente en: McGreevey, William Paul (1975), *Historia económica de Colombia 1845-1930*, Bogotá, Ediciones Tercer Mundo, cap. x. No obstante, unas estimaciones econométricas más recientes sugieren que los efectos cruzados entre café e infraestructura han sido sobrestimados. Véase: Ramírez, María Teresa, *op. cit.*, pp.16 y 17.

<sup>23</sup> Ocampo, José Antonio (1989), *op. cit.*, p. 236.

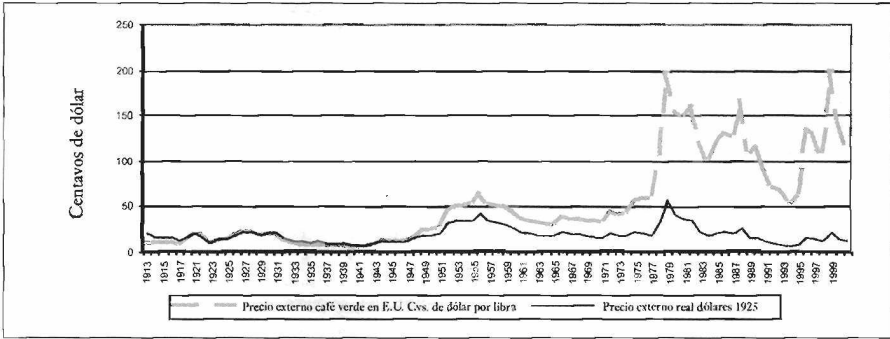
**Cuadro VI. 10**  
**Producción por regiones (1932-1956)**  
**(Miles de sacos de 60 kg de café verde)**

| Regiones          | Producción |         |         | % de producción nacional |         |         |
|-------------------|------------|---------|---------|--------------------------|---------|---------|
|                   | 1932       | 1944-45 | 1953-56 | 1932                     | 1944-45 | 1953-56 |
| Antioquia         | 618        | 710     | 1.003   | 17.9                     | 14.0    | 16.9    |
| Caldas            | 1.004      | 1.694   | 1.922   | 29.1                     | 33.4    | 32.3    |
| Cauca             | 56         | 153     | 148     | 1.6                      | 3.0     | 2.5     |
| Cundinamarca      | 406        | 427     | 554     | 11.8                     | 8.4     | 9.3     |
| Huila             | 51         | 77      | 220     | 1.5                      | 1.5     | 3.7     |
| Nte. de Santander | 270        | 330     | 169     | 7.8                      | 6.5     | 2.8     |
| Santander         | 150        | 158     | 137     | 4.3                      | 3.1     | 2.3     |
| Tolima            | 448        | 740     | 843     | 13.0                     | 14.6    | 14.2    |
| Valle             | 354        | 724     | 790     | 10.3                     | 14.3    | 13.3    |
| Otras             | 98         | 66      | 158     | 2.8                      | 1.3     | 2.7     |
| Total             | 3.453      | 5.079   | 5.944   | 100.0                    | 100.0   | 100.0   |

Tomado de: Ocampo, José Antonio (1989) "Los orígenes de la industria cafetera, 1830-1929", en *Nueva Historia de Colombia*, Vol. V, Bogotá: Planeta, Cuadro 2, p. 236.

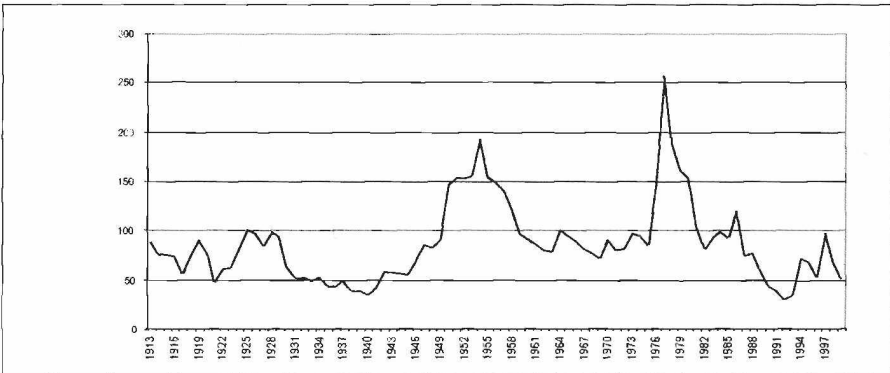
A partir de un proceso de renovación basado en la siembra de una nueva especie (Caturra), la producción del grano tomó un nuevo impulso en los años setenta hasta alcanzar un pico histórico a comienzos de los noventa, pero ya para entonces la economía nacional se había diversificado y por lo tanto sus vínculos con el café se debilitaron progresivamente, en un proceso que continúa hasta hoy. Con el agravante de que los precios externos reales del grano entraron desde 1977 en un ciclo a la baja, que hasta ahora parece irreversible (véanse gráficos VI. 9 y VI. 10). En la actualidad, aunque el sector cafetero es el mayor generador de empleo rural (700.000 empleos), su contribución al PIB y a las exportaciones totales es sólo del 2.4% y del 12.3%, respectivamente. Incluso el área sembrada comenzó a disminuir en los años ochenta, pasando de 1.000.000 de hectáreas en ese momento, a 800.000 en la actualidad.

**Gráfico VI. 9**  
**Precios externos del café 1913-1999**  
**Dólares corrientes y dólares de 1925**



Fuente: Banco de la República, *Borradores de Economía*, No. 163.

**Gráfico VI. 10**  
**Índice de precio externo real dólares**  
**Base 1925 = 100**



Fuente: Banco de la República, *Borradores de Economía*, No. 163.

### 5. Otros factores

Además de los factores comentados anteriormente, pudieron haber influido en el proceso de convergencia algunos otros, como los siguientes:

a) *El despegue de la agricultura capitalista* a mediados de los años cuarenta<sup>24</sup>, caracterizado por un notable aumento del área dedicada a los cultivos de tipo comercial (caña de azúcar, arroz, algodón, cebada, soya, sorgo, ajonjolí y palma africana), algunos de los cuales contribuyeron a diversificar la canasta exportadora del país y a vincular varias regiones al mercado internacional (el banano en el Urabá y el Magdalena, el tabaco en la Costa Atlántica y Santander, el algodón en la Costa Atlántica, y el azúcar en el Valle del Cauca).

Por su parte, las fuerzas expulsoras de la violencia y los campesinos desplazados por la agricultura comercial indujeron procesos de colonización hacia la Orinoquia (Piedemonte llanero) y la Amazonia, ampliando la frontera agrícola y ganadera.

El Estado impulsó estos desarrollos a través del crédito, de servicios tecnológicos y de extensión, y de la célebre Ley 200 de 1936 (*Ley de Tierras*), mediante la cual se definió en qué predios rurales, inadecuadamente explotados, entraría a aplicar la extinción del derecho de dominio de la propiedad, dando preferencia al bien común sobre el particular. Lamentablemente, esta legislación antes que lograr sus objetivos explícitos, tuvo más bien resultados contraproducentes reflejados en un alto desempleo rural<sup>25</sup>.

b) *El Estado colombiano*<sup>26</sup>, que desde la Constitución de 1886 respondía a una concepción centralista, y se había visto fortalecido financieramente (por la vía de empréstitos) y fiscalmente (por medio de la Reforma Tributaria de 1935) desde la década de los treinta, comenzó a intervenir para asegurar un desarrollo regional equilibrado. El intervencionismo estatal en la economía se incorporó a la carta política, por medio de la Reforma Constitucional de 1936.

En el espíritu intervencionista de la Reforma Constitucional de 1936, el Congreso de la República aprobó, por ejemplo, en 1937 una ley para el fomento del cultivo del banano en el departamento del Magdalena, en la Costa Atlántica.

---

<sup>24</sup> Este aparte se basa en: Kalmanovitz, Salomón (1994), "Evolución de la estructura agraria colombiana", en Minagricultura (1994), *Transformaciones de la estructura agraria*, cap.1, Bogotá: TM Editores, Banco Ganadero, Caja Agraria, Vecol; Cuervo, Luis M. y Josefina González (1997), *op. cit.*, cap. 9; y Helmsing, A. H. J. (1990), *op. cit.*, p. 180.

<sup>25</sup> López G., José Fernando (1992), *Intervencionismo de Estado y economía en Colombia*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, p. 73.

<sup>26</sup> Sobre el papel del Estado en este período, véase: Cuervo y González (1997), *op. cit.*, cap. 9; y Ocampo, José Antonio *et al.* (1987), *op. cit.*, p. 302 y ss.

El intervencionismo estatal se intensificó, como se vio en el capítulo anterior (sección I), en los decenios posteriores a la segunda posguerra y se prolongó hasta principios de los años ochenta. Además de las inversiones en infraestructura y de las mencionadas en el literal anterior, entre tales intervenciones se destacan las siguientes: inversión directa para crear grandes empresas industriales en sectores de base en nuevos polos de desarrollo (refinerías, siderúrgicas, ensambladoras de automotores, entre otras); concertación con el sector privado cafetero a través de la Federación Nacional de Cafeteros, para financiar las inversiones en las zonas caficulturas; programas de desarrollo rural integrado e inversiones en las áreas convulsionadas por los movimientos agrarios y las protestas campesinas.

c) *La distribución regional del poder político*, que no obstante el proceso de centralización que experimentó el Estado desde finales del siglo XIX, ha sido un rasgo constante del sistema político colombiano. El poder político de las regiones se expresa en las alianzas estratégicas entre las élites políticas regionales e intereses económicos sectoriales para obtener determinadas prerrogativas del gobierno central, en unos casos, y en otros, simplemente para ejercer un poder “negativo” o de derecho al veto, para bloquear cualquier pretensión hegemónica regional. Una prueba de ello ha sido, por ejemplo, la composición del Congreso que hace de este órgano, un recinto de representación regional más que de representación política partidista<sup>27</sup>.

## 6. El proceso de industrialización

El proceso de industrialización merece una consideración cualificada, porque, si bien en un sentido incorporó nuevos territorios al mercado nacional, favoreciendo su integración, la producción manufacturera tendió a concentrarse en unas determinadas localizaciones y, por lo tanto, no necesariamente contribuyó a la convergencia. A continuación discutiremos estos aspectos.

Durante el siglo XIX se produjeron en Colombia brotes esporádicos de actividades industriales (en los años treinta y setenta principalmente), que no lograron sentar bases firmes para desencadenar un proceso sostenido en el largo plazo. Fue el caldo de cultivo de la ampliación de la demanda interna, indu-

---

<sup>27</sup> Para una documentada y convincente presentación de este argumento, véase: Montenegro, Santiago (1999), *op. cit.*, p. 176 y ss.

cida por: la exportación de café<sup>28</sup>; la creación de una economía campesina como consecuencia de la disolución de la *hacienda* como modo de producción del café; el despeque del proceso de urbanización; el inicio de la integración espacial del mercado interno como resultado de la ampliación de la malla de ferrocarriles; y el fortalecimiento de la capacidad financiera y fiscal del Estado (empréstitos externos, la indemnización estadounidense por la secesión de Panamá e ingresos fiscales), que ya en la década de los veinte del siglo xx, comenzó en firme el proceso de industrialización y la transición hacia el capitalismo moderno.

Pero el impulso vigoroso del llamado “modelo de sustitución de importaciones” tuvo lugar en los años treinta, bajo el estímulo de la crisis del comercio y las finanzas internacionales que se produjo en ese período (Gran Depresión).

A partir de este momento, y hasta mediados de los años setenta, la industria se convierte en el sector líder de la economía colombiana, con tasas de crecimiento que en el período (1925-1974) fueron en promedio de 6.99%, claramente por encima del crecimiento del PIB que fue del 4.55% para este mismo intervalo (véanse gráficos VI. 11 y VI. 12).

En la evolución del sector industrial en el siglo xx, los analistas distinguen seis etapas: a) sustitución de importaciones manufactureras livianas (1930-1945), b) sustitución de bienes intermedios (1945-1968), c) sustitución con promoción de exportaciones (1968-1974), d) crisis (1975-1983), e) reconversión (1984-1989), y f) apertura (1990, en adelante).

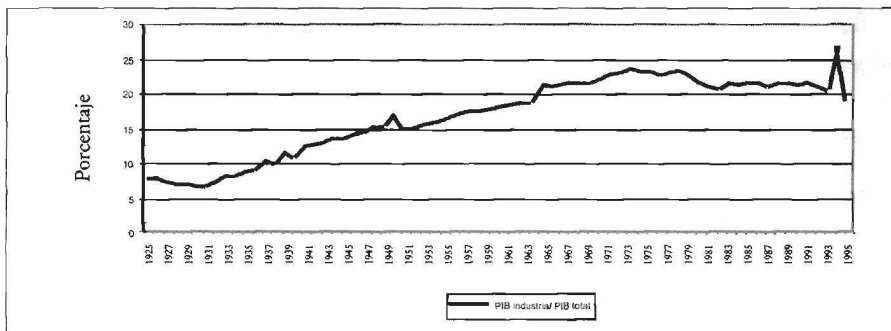
En el decenio de los treinta y en los dos subsiguientes, las transformaciones socioeconómicas y espaciales, resultantes de la acción de las fuerzas y procesos arriba enunciados, fueron de vastas proporciones.

A la economía campesina del café vino a sobreponerse en el Eje Occidental Andino, conformado por Antioquia, Caldas y el Valle, la capa tectónica de la industria para configurar una región que desplazaría el liderazgo de la Región Oriental y mantendría su dinamismo hasta los años noventa.

---

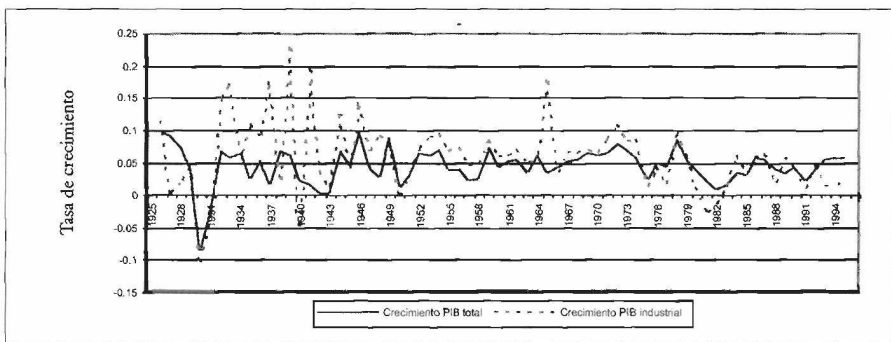
<sup>28</sup> Una investigación reciente controvierte la asociación entre café e industrialización que ha sido recogida hasta ahora por la literatura sobre los orígenes de la industrialización. Éstos, según su autor, están más vinculados al manejo virtuoso de las políticas de demanda agregada (devaluación y aranceles), frente al *shock* externo en los inicios de los años treinta, que permitieron una evolución de los precios relativos favorable a los bienes industriales. Véase: Echavarría, Juan José (1999), *Crisis e industrialización. Las lecciones de los treinta*, Bogotá: TM Editores, Banco de la República, Fedesarrollo, p. 212 y ss.

Gráfico VI. 11  
Participación del PIB industrial/PIB total 1925-1996



Procesamiento propio a partir de: Banco de la República y cálculos DNP-Umacro y Dane, Cuentas nacionales.

Gráfico VI. 12  
Crecimiento del PIB total y del PIB industrial 1931-1996



Fuente: Cepal, Banco de la República, Cálculos DNP-Umacro- Dmpm, Dane, Cuentas nacionales y procesamiento propio.

La industrialización propició la aparición de nuevos polos urbanos (Manizales, Pereira y Armenia en el Viejo Caldas) y se propagó hacia la Costa Atlántica, que había estado marginada hasta esa época tanto de la fase del capitalismo comercial en el siglo XIX, como de la expansión de la economía cafetera a principios del siglo XX. Bogotá también emprendió el camino de la industrialización y de esta forma cada una de las cuatro grandes ciudades (Bogotá, Medellín, Barranquilla y Cali) se constituyó en el centro industrial de sus respectivas regiones.

Hacia 1945 la actividad manufacturera estaba asentada en cerca de 40 ciudades pertenecientes a 14 departamentos diferentes, pero concentrada en un 60% en las cuatro ciudades más grandes. Esta configuración cuadricefálica en el contexto de una alta dispersión conservaría, como se vio en el capítulo cuarto (sección II), sus rasgos fundamentales hasta finales de los años setenta.

A juicio de los analistas, la transformación industrializadora contribuyó al descongelamiento de la fragmentación regional que había caracterizado el espacio colombiano desde los tiempos coloniales y favoreció la consolidación de una red urbana más integrada. Paralelamente, el propio mercado manufacturero fue logrando niveles crecientes de integración a escala nacional, con una especialización interurbana de la producción industrial.

Ahora bien, según Kim (1998), los mayores niveles de integración deben conducir a la convergencia, en virtud de la migración de factores y la igualación de sus precios (vía un incremento de los intercambios comerciales), pero en el caso de la industrialización colombiana esta relación es, por decir lo menos, un tanto elusiva. Y lo es, porque en el período de convergencia *sigma* que estamos analizando (1930–1960), la industria presenta signos de haber aumentado sus niveles de concentración y, por lo tanto, mal puede haber contribuido a la disminución de las disparidades regionales en el nivel de ingresos. En efecto, la participación en el empleo industrial de las cuatro principales ciudades aumentó del 71.3% en 1945 al 78.3% en 1958 y al 81.5% en 1966<sup>29</sup>.

Sucede que normalmente la industrialización y la urbanización –combinadas con la centralización del Estado– ejercen un papel concentrativo muy fuerte.

Las tendencias concentrativas espaciales propias de un período de industrialización rápida pueden haber sido parcialmente neutralizadas por la particular lógica de ubicación geográfica del proceso. Esto es, por la flexibilidad del despliegue espacial de la industria, que al tiempo que se concentraba en los cuatro polos más grandes, abría nuevos corredores urbanos como el de Manizales, Armenia y Pereira, en el Viejo Caldas; Palmira, Buga, Tuluá, Bugalagrande y Cartago, en el Valle; y Duitama, Sogamoso, Tunja, Pamplona, San Gil, Barrancabermeja, Socorro y Cúcuta, en la Región Centro-Oriental. De forma similar, en la Costa Atlántica la actividad manufacturera se estableció

---

<sup>29</sup> Jaramillo y Cuervo (1986), “La evolución de la dinámica espacial”, en *op. cit.* En el Cuadro 10 de este trabajo sus autores aportan otras evidencias empíricas sobre la concentración de la industria en este período.

no sólo en Barranquilla y Cartagena, sino también en Santa Marta, Montería, Sincelejo y Valledupar.

Este proceso simultáneo de concentración con dispersión se dio, además, en el contexto de niveles bajos de primacía urbana<sup>30</sup>.

A esta altura está claro que la mayoría de las fuerzas que actuaron a favor de la integración del mercado nacional y la convergencia interdepartamental en el período 1926-1970 (urbanización, migraciones, infraestructura, café y agricultura) perdieron dinamismo a partir del decenio de los setenta. Ésta puede ser la explicación del agotamiento del proceso de convergencia en el período 1960-1980. Entraremos ahora a tratar de dilucidar por qué a partir de la década de los ochenta se inicia un ciclo de divergencia en los niveles interdepartamentales de desarrollo.

### III. Factores explicativos de la polarización

El proceso de divergencia o polarización de los ingresos interdepartamentales se puede caracterizar no sólo por la evolución del índice de convergencia *sigma*, que se mostró en el gráfico VI. 1, sino mediante la aplicación del índice de Theill y los indicadores *gamma* ( $\gamma$ ) y *alfa* ( $\alpha$ )<sup>31</sup>.

Según el gráfico VI. 13, que muestra la evolución del índice de Theill, la fase de polarización se inició desde 1970, en tanto que, de acuerdo a los gráficos VI. 14 y VI. 15 —que representan los indicadores *gamma* ( $\gamma$ ) y *alfa* ( $\alpha$ )—, dicha fase habría comenzado en 1990. Es decir que, según el indicador que se tome, el ciclo de divergencia arranca en 1970 (Theill), 1980 (convergencia *sigma*) o 1990 (indicadores *gamma* y *alfa*), coincidiendo los cuatro sólo en la década de los noventa.

---

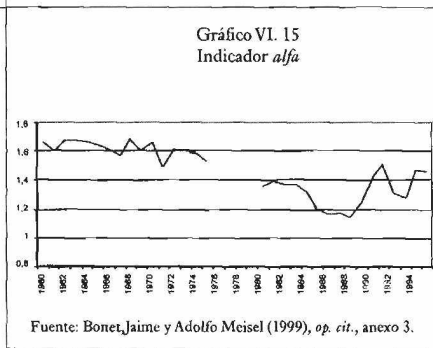
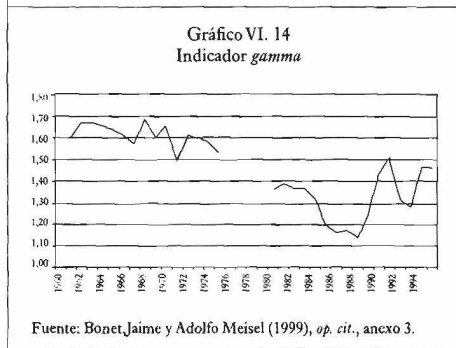
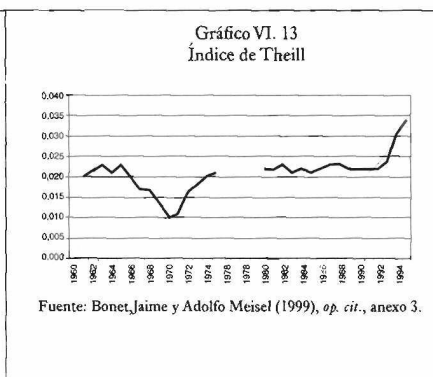
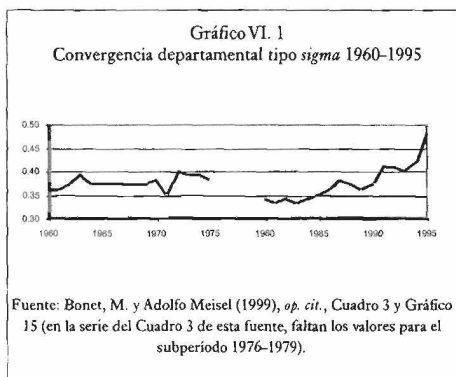
<sup>30</sup> Cuervo, Luis Mauricio y Josefina González (1997), *op. cit.*, cap. 9.

<sup>31</sup> El índice de Theill mide la desigualdad relativa del producto *per cápita*, la cual es mayor mientras más se aleje el índice de cero, ( $I = \sum (\gamma_i / \gamma)^* \log [(\gamma_i / \rho_i) / (\gamma / \rho)]$ ).

El indicador *gamma* ( $\gamma$ ) muestra la relación entre el valor máximo y el mínimo del PIB *per cápita* departamental de cada año:  $\gamma = \frac{\gamma_{\text{máximo}}}{\gamma_{\text{mínimo}}}$

El indicador *alfa* ( $\alpha$ ) mide la relación entre la diferencia de los valores extremos de la serie y el promedio nacional:  $\alpha = \frac{\gamma_{\text{máximo}} - \gamma_{\text{mínimo}}}{\gamma_{\text{promedio}}}$

La aplicación de estos indicadores al análisis de la convergencia se encuentra en: Bonet, Jaime y Adolfo Meisel (1999), *op. cit.*, p. 76 y ss.



### 1. Los departamentos que ganan y los que pierden

De acuerdo con los datos de Bonet y Meisel (1999), en el período 1960-1995, 15 de los 25 departamentos contribuyeron a la divergencia, 8 a la convergencia y 2 no muestran una tendencia definida. El comportamiento divergente puede darse por un distanciamiento hacia arriba o hacia abajo con respecto del promedio. En la primera situación están la Guajira, Cundinamarca y los llamados Nuevos Departamentos<sup>32</sup> y en la segunda todos los departamentos de la Costa Atlántica (con excepción de la Guajira); Norte de Santander y Nariño, que son departamentos fronterizos (con Venezuela y Ecuador, respectivamente); y Boyacá, Caquetá y Santander, situados en la región Centro-Oriental.

<sup>32</sup> Estos son las antiguas intendencias y comisarias, elevadas al rango de departamentos por la Constitución del 91: Amazonas, Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, San Andrés y Providencia, Vaupés y Vichada.

Tabla VI.1

|                        | Hacia arriba   | Hacia abajo  |
|------------------------|--|--|
| Convergentes           | Chocó<br>Cauca<br>Risaralda<br>Tolima<br>Valle                       | Antioquia<br>Bogotá<br>Meta  |
| Divergentes            | Cundinamarca<br>La Guajira<br>Nuevos Dptos.<br>Quindío <sup>33</sup> | Bolívar<br>Atlántico<br>Boyacá<br>Caquetá<br>Córdoba<br>Cesar<br>Nariño<br>Magdalena<br>Norte de Santander<br>Santander<br>Sucre |
| Sin tendencia definida |  | Caldas<br>Huila  |

Fuente: Bonet, Jaime y Adolfo Meisel (1999), *op. cit.*, p. 92 y ss.

El análisis por el método *Shift-share* realizado por Bonet, confirma que entre 1980-1996 el crecimiento que se dio por encima del promedio se concentró en unas pocas entidades territoriales, mientras que el crecimiento inferior al promedio se distribuyó entre un mayor número de departamentos. En términos generales, los departamentos con mayor y menor dinamismo de Bonet, coinciden con los de Bonet y Meisel, con la notable excepción del caso de Bogotá<sup>34</sup>, que en este último estudio es convergente hacia abajo y en el primero es, de lejos, la entidad de mayor crecimiento en el período de referencia (véase tabla VI. 1). Este último resultado parece ser el más plausible, a la luz de las consideraciones que se harán más adelante.

Por regiones, el análisis *Shift-share* confirma que son Bogotá y los Nuevos Departamentos las entidades territoriales que aportan positivamente al ENT (efecto neto total), en tanto que las otras cuatro regiones hacen una contribución negativa. Es notable el deterioro de la región Centro-occidente, mientras

<sup>33</sup> La ubicación de Quindío como divergente hacia arriba resulta contraevidente dado que este departamento es el de peor desempeño en todo el período considerado.

<sup>34</sup> Las Cuentas Nacionales del Dane en Colombia toman a Bogotá como un departamento, aunque en realidad es un área metropolitana no definida legalmente.

que la región Pacífica experimentó un mejoramiento en el subperíodo 1990-1996<sup>35</sup> (cuadro VI.11).

**Cuadro VI.11**  
 ENT según análisis *Shift-share* dinámico modificado, aplicado al valor agregado por regiones en Colombia, 1980-1996 (Millones de pesos de 1975)

| Región                  | 1980-1985 | Subperíodos<br>1985-1990 | 1990-1996 | Total<br>1980-1996 |
|-------------------------|-----------|--------------------------|-----------|--------------------|
| Región Caribe           | (167)     | (1.186)                  | (8.473)   | (9.827)            |
| Región Centro-occidente | (4.227)   | (3.402)                  | (12.035)  | (19.664)           |
| Región Centro-oriente   | 2.001     | (2.375)                  | (8.042)   | (8.412)            |
| Región Pacífica         | (1.930)   | (3.440)                  | 1.329     | (4.041)            |
| Nuevos Departamentos    | 2.062     | 9.025                    | 7.272     | 18.358             |
| Bogotá                  | 2.262     | 1.378                    | 19.950    | 23.589             |
| Desviación estándar     | 2.645     | 4.771                    | 12.116    |                    |

Fuente: Bonet M., J. (1999), *op. cit.*, Cuadro 6.

La observación de las tasas de crecimiento del PIB en el período 1980-95 revela que siete departamentos crecieron por encima del promedio nacional, estando entre ellos, como era de esperarse según los análisis de los apartes precedentes, la Guajira y los Nuevos Departamentos (los de mayor crecimiento acumulado); Cundinamarca, Meta y Bogotá, D. C., en la Región Central; y Caldas y Valle del Cauca, en la Región Occidental.

Los últimos lugares corresponden a Sucre (Costa Atlántica), Norte de Santander (frontera con Venezuela) y Quindío, en el Eje Cafetero (Véase cuadro VI. 12).

Con respecto a los *ganadores* es interesante hacer notar que los nuevos departamentos y la Guajira presentan una tendencia declinante a lo largo de los tres subperíodos, al punto de que este último departamento sufrió una contracción de su PIB en términos absolutos en el subperíodo 1990-1995. En contraste, Cundinamarca, Caldas, Bogotá y Valle del Cauca describen una trayectoria ascendente. Entre los *perdedores* están todos los departamentos de la Costa Atlántica, con Sucre y Atlántico en el extremo más bajo. La posición postrera del Quindío es el resultado de tasas de crecimiento muy bajas en los tres subperíodos.

El correlato lógico de estos comportamientos en la estructura territorial del PIB nacional es que los departamentos *ganadores* aumentan su participación, especialmente en el caso de la Guajira y los Nuevos Departamentos, que du-

<sup>35</sup> Bonet M., Jaime (1999), *op. cit.*, pp. 38 y 39.

plican su peso relativo, seguidos de Cundinamarca con un aumento considerable del 38%. Por su parte, los *perdedores* que más disminuyen su participación son Quindío, Sucre y Atlántico. En total son 18 las entidades territoriales que pierden participación, a favor de 7 que la ganan (cuadro VI.13).

**Cuadro VI.12**  
**Tasas medias acumulativas de crecimiento del PIB total 1980-1995p**  
**(Millones de pesos de 1975)**

| Departamentos        | Crecimiento<br>1980-1985 | Crecimiento<br>1986-1990 | Crecimiento<br>1991-1995 | Crecimiento<br>1980-1995 |
|----------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| La Guajira           | 20.50                    | 10.05                    | -0.42                    | 9.78                     |
| Nuevos Departamentos | 6.80                     | 8.70                     | 3.86                     | 8.80                     |
| Cundinamarca         | 4.71                     | 4.92                     | 10.54                    | 6.06                     |
| Meta                 | 1.95                     | 8.58                     | 2.59                     | 4.66                     |
| Caldas               | 2.79                     | 3.98                     | 6.86                     | 4.56                     |
| Bogotá, D. C.        | 2.37                     | 4.72                     | 8.09                     | 4.42                     |
| Valle del Cauca      | 1.85                     | 2.97                     | 8.74                     | 4.23                     |
| Huila                | 3.98                     | 4.56                     | 2.08                     | 3.67                     |
| Risaralda            | 3.85                     | 5.97                     | 0.21                     | 3.49                     |
| Magdalena            | 0.90                     | 4.81                     | 6.41                     | 3.36                     |
| Cesar                | 0.16                     | 3.83                     | 5.96                     | 3.19                     |
| Caquetá              | 0.80                     | 6.43                     | 3.52                     | 3.11                     |
| Bolívar              | 0.84                     | 3.84                     | 4.61                     | 3.08                     |
| Antioquia            | 1.77                     | 3.21                     | 4.10                     | 3.07                     |
| Santander            | 3.04                     | 2.95                     | 0.70                     | 2.84                     |
| Tolima               | 0.45                     | 5.17                     | 2.98                     | 2.63                     |
| Nariño               | 2.21                     | 2.43                     | 2.84                     | 2.56                     |
| Cauca                | 0.79                     | 8.18                     | 1.01                     | 2.50                     |
| Chocó                | 3.29                     | 9.45                     | -1.17                    | 2.48                     |
| Córdoba              | 2.45                     | 6.51                     | -1.25                    | 2.48                     |
| Atlántico            | 0.70                     | 3.50                     | 2.73                     | 2.13                     |
| Boyacá               | 0.36                     | 4.18                     | 2.17                     | 2.10                     |
| Sucre                | 1.66                     | 2.09                     | 3.80                     | 1.88                     |
| Norte de Santander   | 3.04                     | 0.38                     | 0.21                     | 1.62                     |
| Quindío              | -3.44                    | 1.43                     | 0.70                     | 0.88                     |
| COLOMBIA             | 2.25                     | 4.28                     | 5.23                     | 3.80                     |

P= preliminar

Fuente: DNP (1998), *Estadísticas históricas de Colombia*, Bogotá, TM Editores, tomo I, Cuadro 1-11.a y procesamiento propio.

**Cuadro VI.13**  
**Participación del PIB departamental/PIB total**  
**(Millones de pesos de 1975)**

| Departamentos        | 1980<br>A | 1995<br>B | Variación         |                 |
|----------------------|-----------|-----------|-------------------|-----------------|
|                      |           |           | Absoluto<br>C=B-A | Relativo<br>C/A |
| Bogotá, D. C.        | 20.69     | 22.64     | 1.95              | 9.42            |
| Antioquia            | 15.52     | 13.97     | -1.55             | -10.00          |
| Valle del Cauca      | 12.23     | 13.03     | 0.79              | 6.49            |
| Cundinamarca         | 5.91      | 8.16      | 2.25              | 38.16           |
| Santander            | 5.18      | 4.51      | -0.67             | -13.02          |
| Atlántico            | 4.70      | 3.68      | -1.01             | -21.54          |
| Nuevos Departamentos | 1.58      | 3.19      | 1.61              | 102.50          |
| Bolívar              | 3.47      | 3.13      | -0.34             | -9.83           |
| Tolima               | 3.41      | 2.88      | -0.53             | -15.65          |
| Boyacá               | 3.36      | 2.62      | -0.74             | -21.96          |
| Caldas               | 2.23      | 2.49      | 0.26              | 11.59           |
| Risaralda            | 2.18      | 2.08      | -0.09             | -4.36           |
| Huila                | 1.83      | 1.80      | -0.03             | -1.78           |
| Meta                 | 1.54      | 1.75      | 0.20              | 13.27           |
| Córdoba              | 2.05      | 1.69      | -0.36             | -17.44          |
| Magdalena            | 1.76      | 1.65      | -0.11             | -6.19           |
| Norte de Santander   | 2.17      | 1.58      | -0.59             | -27.22          |
| Cesar                | 1.71      | 1.57      | -0.14             | -8.46           |
| Nariño               | 1.85      | 1.54      | -0.30             | -16.43          |
| La Guajira           | 0.65      | 1.51      | 0.86              | 131.75          |
| Cauca                | 1.82      | 1.50      | -0.31             | -17.24          |
| Quindío              | 2.21      | 1.44      | -0.77             | -34.77          |
| Sucre                | 0.98      | 0.74      | -0.24             | -24.44          |
| Caquetá              | 0.58      | 0.52      | -0.05             | -9.46           |
| Chocó                | 0.42      | 0.35      | -0.07             | -17.38          |

Fuente: DNP (1998), *op. cit.*, cuadro 1-11.a y procesamiento propio.

En términos *per cápita*, en el cuadro VI.14 se observa que entre 1980-1995, sólo cinco entidades territoriales crecieron por encima de la media nacional, en su orden: la Guajira, Cundinamarca, los Nuevos Departamentos, Caldas y Valle del Cauca. Con la excepción de la Guajira, cuyo desempeño se deteriora sensiblemente en los noventa, este subperíodo fue favorable para los otros cuatro territorios.

En el otro extremo, el PIB *per cápita* de Quindío, Norte de Santander, Atlántico y Sucre (estos dos últimos en la Costa Atlántica), sufrió una contracción absoluta, y en los últimos tres casos, con un marcado alejamiento de su ingreso *per cápita* en relación con la media nacional. En Bogotá, D. C., cuyo nivel de ingreso *per cápita* era en 1980 un 50% más alto que el promedio nacional; y en Antioquia

y Santander, que también estaban por encima de este promedio en dicho año, este diferencial se vio acortado.

Se verifica, además, un comportamiento que había sido identificado en estudios anteriores, en el sentido de que los departamentos más dinámicos cambian de un período al siguiente<sup>36</sup>.

**Cuadro VI. 14**  
**Variación del PIB per cápita por departamento 1980-1995**  
**(Millones de pesos de 1975)**

| Departamentos        | 1980   | 1990   | 1995   | Tasa media de crecimiento anual |           |           | Diferencia tasa media nacional |
|----------------------|--------|--------|--------|---------------------------------|-----------|-----------|--------------------------------|
|                      |        |        |        | 1980-1990                       | 1990-1995 | 1980-1995 |                                |
| La Guajira           | 57.27  | 156.76 | 131.61 | 11.64                           | -0.85     | 7.31      | 5.79                           |
| Cundinamarca         | 114.30 | 133.75 | 164.73 | 2.54                            | 7.04      | 4.02      | 2.50                           |
| Nuevos Departamentos | 85.99  | 110.54 | 120.88 | 3.51                            | 4.53      | 3.85      | 2.33                           |
| Caldas               | 73.57  | 79.12  | 91.38  | 1.68                            | 5.68      | 3.00      | 1.48                           |
| Valle del Cauca      | 119.37 | 114.14 | 131.55 | 0.49                            | 5.63      | 2.18      | 0.66                           |
| Tolima               | 84.63  | 85.90  | 85.80  | 1.09                            | 2.65      | 1.61      | 0.09                           |
| COLOMBIA             | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 0.94                            | 2.68      | 1.52      | 0.00                           |
| Huila                | 82.32  | 85.98  | 80.43  | 1.38                            | 1.31      | 1.36      | -0.16                          |
| Bogotá, D. C.        | 157.92 | 148.45 | 153.96 | 0.32                            | 3.43      | 1.35      | -0.17                          |
| Meta                 | 110.03 | 110.34 | 106.42 | 0.97                            | 1.94      | 1.29      | -0.23                          |
| Boyacá               | 80.23  | 79.18  | 76.10  | 0.81                            | 1.87      | 1.16      | -0.36                          |
| Magdalena            | 58.42  | 55.42  | 54.82  | 0.41                            | 2.46      | 1.09      | -0.43                          |
| Santander            | 100.34 | 112.34 | 94.14  | 2.09                            | -0.89     | 1.09      | -0.43                          |
| Risaralda            | 98.88  | 112.91 | 92.66  | 2.29                            | -1.30     | 1.08      | -0.44                          |
| Chocó                | 35.16  | 47.29  | 32.86  | 3.98                            | -4.53     | 1.06      | -0.46                          |
| Antioquia            | 115.10 | 113.50 | 106.98 | 0.80                            | 1.47      | 1.02      | -0.49                          |
| Cesar                | 78.73  | 68.75  | 71.70  | -0.42                           | 3.54      | 0.89      | -0.63                          |
| Bolívar              | 80.33  | 68.07  | 68.88  | -0.72                           | 2.92      | 0.48      | -1.04                          |
| Cauca                | 58.85  | 61.25  | 50.31  | 1.35                            | -1.28     | 0.46      | -1.06                          |
| Córdoba              | 60.74  | 62.51  | 49.96  | 1.23                            | -1.82     | 0.20      | -1.31                          |
| Nariño               | 48.76  | 45.30  | 40.07  | 0.20                            | 0.19      | 0.20      | -1.32                          |
| Caquetá              | 65.73  | 60.64  | 53.24  | 0.13                            | 0.04      | 0.10      | -1.42                          |
| Sucre                | 53.50  | 46.15  | 39.83  | -0.54                           | -0.31     | -0.46     | -1.98                          |
| Atlántico            | 101.50 | 84.89  | 75.17  | -0.85                           | 0.21      | -0.49     | -2.01                          |
| Norte de Santander   | 69.15  | 64.19  | 50.99  | 0.19                            | -1.94     | -0.52     | -2.04                          |
| Quindío              | 159.40 | 115.94 | 108.91 | -2.22                           | 1.40      | -1.03     | -2.55                          |

Fuente: DNP (1998), *op. cit.*, Cuadros 1-11.a y 7-1.a

## 2. Cambios en la participación demográfica

En un contexto de tasas de emigración bajas y declinantes (véase sección II. 2 de este capítulo), el crecimiento poblacional de los departamentos se debe

<sup>36</sup> Cárdenas, Mauricio y Adriana Pontón (1993), "Crecimiento del PIB departamental en Colombia: 1950-1989", en *Coyuntura Social*, No. 8, Bogotá: Fedesarrollo, agosto, p. 100 y Cuadro 1.

fundamentalmente a las tasas internas de natalidad y flujos de inmigración muy localizadas. En el período de la referencia, los departamentos de mayor cambio relativo en su peso demográfico fueron, en su orden, los Nuevos Departamentos, Meta, Bogotá y Caquetá, los cuales, con excepción del distrito capital, tienen una población absoluta muy pequeña y por tanto no alcanzan a influir en forma significativa en la distribución regional de la población total del país. El aumento de la población de estos territorios está muy probablemente vinculado al auge de las actividades petroleras<sup>37</sup> y a los procesos de colonización (dos excepciones a las tasas bajas de emigración).

Como los cambios en los territorios más poblados (Antioquia, Valle del Cauca, Cundinamarca y Atlántico) no son de gran magnitud, de lo anterior puede inferirse que la novedad más destacada desde el punto de vista demográfico es el aumento de la primacía de Bogotá (cuadro VI.15).

### **3. La relación entre el crecimiento del PIB total y el crecimiento de la población**

Al descomponer el crecimiento del PIB *per cápita* para captar de qué forma influyen sus dos componentes —el comportamiento del PIB total y el de la población—, se encuentran varias combinaciones. En el mejor de los dos mundos está la situación de Caldas, Cundinamarca y Valle del Cauca que tienen tasas de crecimiento del PIB superiores al promedio y tasas de crecimiento de la población inferiores a la media nacional. Luego, están los casos de Bogotá y Meta, que pese a tener tasas de crecimiento del PIB total más altas que el promedio nacional, exhiben un desempeño del PIB *per cápita* inferior a la media nacional, debido a sus altas tasas de crecimiento demográfico.

En contraste, Tolima presentó unas tasas de crecimiento del PIB total inferiores al promedio nacional, pero, debido a su bajo crecimiento demográfico, la evolución del PIB *per cápita* está por encima del promedio del país. Por último, en el círculo vicioso de bajo crecimiento del PIB, con alto crecimiento poblacional, están Caquetá, Nariño, Risaralda y todos los departamentos de la Costa Atlántica

---

<sup>37</sup> Flórez, Carmen Elisa (1999), “Migraciones en torno al petróleo en Casanare”, en Cubides, Fernando y Camilo Domínguez (1999), *Desplazados, migraciones internas y reestructuraciones territoriales*, Bogotá: Universidad Nacional, CES, Ministerio del Interior.

**Cuadro VI. 15**  
**Participación de los departamentos en la población total**

| Departamentos        | 1980  | 1995  | Variación         |                 |
|----------------------|-------|-------|-------------------|-----------------|
|                      | A     | B     | Absoluta<br>C=B-A | Relativa<br>C/A |
| Bogotá, D. C.        | 13.10 | 14.71 | 1.60              | 12.23           |
| Antioquia            | 13.48 | 13.05 | -0.43             | -3.18           |
| Valle del Cauca      | 10.25 | 9.90  | -0.35             | -3.38           |
| Cundinamarca         | 5.17  | 4.95  | -0.21             | -4.14           |
| Atlántico            | 4.63  | 4.90  | 0.27              | 5.94            |
| Santander            | 5.17  | 4.79  | -0.38             | -7.29           |
| Bolívar              | 4.32  | 4.54  | 0.22              | 5.17            |
| Nariño               | 3.79  | 3.85  | 0.06              | 1.68            |
| Boyacá               | 4.18  | 3.44  | -0.74             | -17.72          |
| Córdoba              | 3.37  | 3.38  | 0.01              | 0.38            |
| Tolima               | 4.03  | 3.35  | -0.68             | -16.81          |
| Norte de Santander   | 3.14  | 3.10  | -0.04             | -1.31           |
| Magdalena            | 3.01  | 3.01  | 0.00              | -0.03           |
| Cauca                | 3.09  | 2.99  | -0.10             | -3.19           |
| Caldas               | 3.03  | 2.72  | -0.31             | -10.16          |
| Nuevos Departamentos | 1.83  | 2.64  | 0.81              | 44.06           |
| Risaralda            | 2.20  | 2.25  | 0.05              | 2.07            |
| Huila                | 2.22  | 2.23  | 0.01              | 0.53            |
| Cesar                | 2.17  | 2.19  | 0.01              | 0.51            |
| Sucre                | 1.83  | 1.86  | 0.03              | 1.51            |
| Meta                 | 1.40  | 1.64  | 0.24              | 17.11           |
| Quindío              | 1.38  | 1.32  | -0.06             | -4.54           |
| La Guajira           | 1.14  | 1.15  | 0.01              | 0.86            |
| Chocó                | 1.19  | 1.05  | -0.14             | -11.61          |
| Caquetá              | 0.88  | 0.98  | 0.10              | 11.77           |

Fuente: Procesamiento propio con base en: DNP (1998), *op. cit.*, Cuadro 7-1.a

(Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Sucre), excepto la Guajira y Magdalena (cuadro VI.16).

#### **4. Asociación entre el ciclo de crecimiento regional y el nacional**

Interesa analizar la asociación entre los ciclos de crecimiento de los departamentos y los ciclos nacionales. Mientras mayor sea la homogeneidad de la estructura productiva y menores las diferencias en el ingreso *per cápita* entre las regiones de un país, mayor será la correlación de los ciclos de crecimiento entre unos y otros.

En el cuadro VI. 17 se observa que 20 de las 25 entidades territoriales son procíclicas con relación a la economía nacional en su conjunto y que entre ellas están, como era de esperarse, las economías regionales de mayor peso relativo

en el total nacional (Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca, Cundinamarca y Santander). Por su parte, entre los cinco departamentos que muestran una correlación negativa con el ciclo nacional, tres son de la Costa Atlántica (Atlántico, Córdoba y la Guajira)<sup>38</sup>.

**Cuadro VI. 16**  
**Descomposición de las tasas de crecimiento del PIB per cápita departamental**

| Departamentos        | Crecimiento   |                     |                    | % Tasa de crecimiento departamental / nacional |           |
|----------------------|---------------|---------------------|--------------------|--|-----------|
|                      | PIB 1980-1995 | Población 1980-1995 | PIB P.C. 1980-1995 | PIB  | Población |
| Antioquia            | 3.07          | 2.03                | 1.04               | 80.86  | 90.21     |
| Atlántico            | 2.13          | 2.64                | -0.51              | 56.14  | 117.55    |
| Bolívar              | 3.08          | 2.59                | 0.49               | 81.22  | 115.32    |
| Boyacá               | 2.10          | 0.92                | 1.17               | 55.18  | 41.17     |
| Caldas               | 4.56          | 1.52                | 3.04               | 120.05   | 67.58     |
| Caquetá              | 3.11          | 3.01                | 0.10               | 81.94  | 133.90    |
| Cauca                | 2.50          | 2.02                | 0.47               | 65.73  | 90.17     |
| Cesar                | 3.19          | 2.28                | 0.91               | 83.94  | 101.56    |
| Córdoba              | 2.48          | 2.27                | 0.21               | 65.29  | 101.16    |
| Cundinamarca         | 6.06          | 1.96                | 4.10               | 159.54   | 87.19     |
| Chocó                | 2.48          | 1.41                | 1.08               | 65.42  | 62.68     |
| Huila                | 3.67          | 2.28                | 1.39               | 96.72  | 101.61    |
| La Guajira           | 9.78          | 2.30                | 7.48               | 257.54   | 102.59    |
| Magdalena            | 3.36          | 2.24                | 1.11               | 88.38  | 99.91     |
| Meta                 | 4.66          | 3.33                | 1.33               | 122.80   | 148.20    |
| Nariño               | 2.56          | 2.36                | 0.20               | 67.48  | 105.06    |
| Norte de Santander   | 1.62          | 2.16                | -0.53              | 42.70  | 95.99     |
| Quindío              | 0.88          | 1.93                | -1.05              | 23.23  | 85.93     |
| Risaralda            | 3.49          | 2.39                | 1.10               | 91.89  | 106.21    |
| Bogotá, D. C.        | 4.42          | 3.04                | 1.39               | 116.45   | 135.17    |
| Santander            | 2.84          | 1.73                | 1.11               | 74.70  | 77.09     |
| Sucre                | 1.88          | 2.35                | -0.47              | 49.40  | 104.55    |
| Tolima               | 2.63          | 1.00                | 1.63               | 69.15  | 44.46     |
| Valle del Cauca      | 4.23          | 2.01                | 2.22               | 111.48   | 89.58     |
| Nuevos Departamentos | 8.80          | 4.76                | 4.03               | 231.65   | 212.17    |
| COLOMBIA             | 3.80          | 2.25                | 1.55               |  |           |

Fuente: DNP (1998), *op. cit.*, Cuadros I-11.a y 7-1.a

<sup>38</sup> A conclusiones similares llega un completo ejercicio econométrico aplicado a siete áreas metropolitanas (Barranquilla, Bucaramanga, Bogotá, Manizales, Medellín, Cali y Pasto), utilizando la tasa total de ocupados como índice de la actividad económica, en el periodo 1986-2000. Véase: Zuccardi, Igor E. (2002), "Los ciclos económicos regionales en Colombia, 1986-2000", *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, No. 25, Cartagena de Indias: Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales.

**Cuadro VI. 17**  
**Correlación del ciclo departamental con el ciclo nacional 1980-1995**  
**(Millones de pesos de 1975)**

| Departamentos        | 1980-1995 | 1980-1990 | 1990-1995 |
|----------------------|-----------|-----------|-----------|
| Valle del Cauca      | 0.74      | 0.32      | 0.81      |
| Antioquia            | 0.63      | 0.67      | 0.55      |
| Bogotá, D. C.        | 0.63      | 0.59      | 0.66      |
| Cesar                | 0.60      | 0.84      | 0.44      |
| Cundinamarca         | 0.49      | 0.01      | 0.87      |
| Magdalena            | 0.39      | 0.42      | 0.26      |
| Tolima               | 0.37      | 0.33      | -0.31     |
| Caquetá              | 0.33      | -0.05     | 0.50      |
| Meta                 | 0.30      | 0.09      | -0.21     |
| Chocó                | 0.27      | 0.25      | 0.73      |
| Boyacá               | 0.21      | 0.17      | 0.10      |
| Nariño               | 0.18      | -0.35     | 0.29      |
| Caldas               | 0.17      | -0.37     | 0.04      |
| Quindío              | 0.17      | 0.22      | -0.69     |
| Santander            | 0.16      | 0.37      | -0.04     |
| Sucre                | 0.15      | -0.41     | 0.36      |
| Nuevos Departamentos | 0.14      | 0.30      | -0.39     |
| Huila                | 0.06      | 0.47      | -0.13     |
| Bolívar              | 0.03      | 0.33      | -0.39     |
| Norte de Santander   | 0.00      | 0.08      | 0.11      |
| Atlántico            | -0.02     | -0.01     | -0.09     |
| Cauca                | -0.07     | -0.44     | -0.11     |
| Risaralda            | -0.16     | -0.26     | -0.58     |
| Córdoba              | -0.18     | -0.22     | -0.56     |
| La Guajira           | -0.42     | -0.25     | 0.01      |

Fuente: Procesamiento propio con base en: DNP (1998), *op. cit.*, Cuadros 1-11.a y 7-1.a. Los valores se encuentran entre -1 y 1; si la correlación es directa los valores son positivos, y si es inversa los valores son negativos.

#### IV. Las causas del éxito y del rezago

De lo expuesto hasta aquí, queda claro que al examinar el dinamismo departamental en el período 1980-1995 (de divergencia *sigma*), en términos de crecimiento del PIB total y del PIB *per cápita*, los departamentos *ganadores* son: la Guajira, los Nuevos Departamentos, Cundinamarca, Caldas y Valle (no necesariamente en ese orden). Bogotá, D. C., que constituye un caso especial, como veremos más adelante, también puede agregarse a esta lista. Este subconjunto

de seis departamentos pertenecen a cinco regiones diferentes, por lo que no hay un patrón regional común a los territorios más dinámicos.

Por su parte, los departamentos que salen peor librados en el período de la referencia son: Quindío, Cauca, Nariño y Chocó, en la Región Occidental; Córdoba, Sucre y Atlántico, en la Costa Atlántica; y Norte de Santander, en la región Centro-Oriente (frontera con Venezuela). De tal manera que, en cuanto a los departamentos *perdedores*, sí parece haber un cierto patrón regional, perfilándose las regiones Occidental y Atlántica como las más rezagadas (véase cuadro VI.18).

**Cuadro VI. 18**  
**Comportamiento del PIB, de la población y del PIB *per cápita* por regiones**

| Regiones       | Tasas de crecimiento promedio PIB<br>(Pesos constantes de 1975) |           |           |
|----------------|---|-----------|-----------|
|                | 1980-1995   | 1980-1990 | 1990-1995 |
| Atlántica      | 3.16  | 3.25      | 2.99      |
| Centroriente   | 4.06  | 3.55      | 5.08      |
| Nuevos Deptos. | 6.53  | 7.09      | 5.44      |
| Occidente      | 3.42  | 2.89      | 4.48      |
| Colombia       | 3.80  | 3.41      | 4.57      |

| Regiones       | Tasas de crecimiento promedio<br>de la población |           |           |
|----------------|--|-----------|-----------|
|                | 1980-1995  | 1980-1990 | 1990-1995 |
| Atlántica      | 2.43   | 2.64      | 2.43      |
| Centroriente   | 2.16   | 2.34      | 2.17      |
| Nuevos Deptos. | 3.94   | 4.84      | 2.62      |
| Occidente      | 2.02   | 2.15      | 2.10      |
| Colombia       | 2.25   | 2.44      | 2.22      |

| Regiones       | Tasas de crecimiento promedio<br>PIB P. C. |           |           |
|----------------|--|-----------|-----------|
|                | 1980-1995                                  | 1980-1990 | 1990-1995 |
| Atlántica      | 0.72                                       | 0.60      | 0.96      |
| Centroriente   | 1.85                                       | 1.18      | 3.22      |
| Nuevos Deptos. | 2.50                                       | 2.15      | 3.20      |
| Occidente      | 1.37                                       | 0.73      | 2.68      |
| Colombia       | 1.52                                       | 0.94      | 2.68      |

Fuente: DNP (1998), *op. cit.*, Cuadro I-11.a, y procesamiento propio.

El subconjunto Nuevos Departamentos comprende las regiones de la Orinoquia y la Amazonia.

Una aproximación caso por caso de los departamentos exitosos y de los rezagados, conduce a consideraciones del siguiente orden:

### 1. Departamentos que ganan

La Guajira y los Nuevos Departamentos deben sus muy elevadas tasas de crecimiento en el período 1980-1995 (9.78% y 8.80% en promedio, respectivamente) a su vinculación a las actividades mineras y petroleras, que experimentaron una notable expansión, aumentando su participación en el PIB colombiano del 1.5% al 3.8% en dicho lapso, constituyéndose en el sector más dinámico de la economía colombiana<sup>39</sup>.

En el caso de la Guajira, se trata de la explotación del enclave de las minas del Cerrejón-Zona Norte orientada hacia el mercado internacional, que se inició en 1984, y en menor medida, del gas y la sal dirigidos al mercado doméstico<sup>40</sup>.

Con un sector minero que representó casi el 60% del PIB, la Guajira es un departamento primario, que presenta una caída en picada en las tendencias del crecimiento de su PIB total y de su PIB *per cápita*, al punto de que la evolución de estas variables ya es negativa en el subperíodo 1981-1995. No obstante hay que reconocer el progreso que ha hecho este departamento en materia de indicadores sociales (IDH) entre 1985 y 1996 (véase cuadro VI. 19).

En estas condiciones, en el largo plazo el modelo de desarrollo de la Guajira no parece viable, de no mediar ajustes substantivos para un aprovechamiento de sus recursos mineros que genere un verdadero desarrollo.

En cuanto al agregado *Nuevos Departamentos*, sus buenos indicadores de crecimiento se deben a los departamentos petroleros Arauca y Casanare<sup>41</sup>, cuya *bonanza*, a raíz de una nueva política petrolera definida en 1974, comenzó con los pozos de Caño Limón en 1983, y de Cusiana y Cupiagua en 1989, respecti-

---

<sup>39</sup> Esta es también la conclusión a la que llega Bonet, utilizando el método *Shift-share*. Véase: Bonet, Jaime (1999), *op. cit.*, pp. 39 y 40.

<sup>40</sup> Para un análisis de la economía de la Guajira, véase: Vilorio de la Hoz, Joaquín (1997), *Gestión del desarrollo y gobernabilidad: opciones de política para el departamento de la Guajira-Colombia*, Santiago de Chile: Ilpes, Dirección de Políticas y Planificación Regionales, doc. 97/44.

<sup>41</sup> Para un actualizado análisis del impacto social y económico derivado de la exportación y explotación del crudo en Casanare en el período 1985-2000, Véase: Gaviria, Alejandro *et al.* (2002), "Petróleo y región: el caso de Casanare", en *Cuadernos Fedesarrollo*, No. 8, Bogotá.

**Cuadro VI. 19**  
**Índice de desarrollo humano-crecimiento del PIB**

| Departamentos      | IDH  |      | PIB per cápita        |                       |
|--------------------|------|------|-----------------------|-----------------------|
|                    | 1985 | 1996 | Crecimiento en puntos | Crecimiento 1985-1994 |
| Bogotá             | 0.75 | 0.82 | 0.007                 | 4.15                  |
| Cundinamarca       | 0.71 | 0.79 | 0.008                 | 2.19                  |
| Valle              | 0.70 | 0.78 | 0.008                 | 3.65                  |
| Atlántico          | 0.70 | 0.77 | 0.007                 | -0.06                 |
| La Guajira         | 0.70 | 0.77 | 0.007                 | -3.59                 |
| Huila              | 0.68 | 0.76 | 0.008                 | 0.15                  |
| Risaralda          | 0.68 | 0.76 | 0.008                 | 2.06                  |
| Santander          | 0.70 | 0.76 | 0.006                 | 1.12                  |
| Antioquia          | 0.69 | 0.75 | 0.006                 | 2.42                  |
| Bolívar            | 0.66 | 0.75 | 0.009                 | 1.60                  |
| Boyacá             | 0.67 | 0.75 | 0.008                 | 2.60                  |
| Meta               | 0.67 | 0.75 | 0.008                 | 3.26                  |
| Quindío            | 0.69 | 0.75 | 0.006                 | 1.62                  |
| Caldas             | 0.66 | 0.74 | 0.008                 | 3.26                  |
| Tolima             | 0.67 | 0.74 | 0.007                 | 3.03                  |
| Cesar              | 0.64 | 0.72 | 0.008                 | -0.80                 |
| Córdoba            | 0.62 | 0.72 | 0.100                 | 2.61                  |
| Magdalena          | 0.63 | 0.72 | 0.009                 | 2.99                  |
| Norte de Santander | 0.65 | 0.71 | 0.006                 | -0.80                 |
| Sucre              | 0.61 | 0.71 | 0.100                 | 0.84                  |
| Nariño             | 0.58 | 0.61 | 0.003                 | 1.96                  |
| Cauca              | 0.62 | 0.69 | 0.007                 | 2.26                  |
| Caquetá            | 0.58 | 0.68 | 0.100                 | 0.44                  |
| Chocó              | 0.51 | 0.66 | 0.150                 | -0.04                 |
| Nacional           | 0.70 | 0.76 | 0.006                 | 2.64                  |

Fuente: DNP/PNUD (2000), *Informe de desarrollo humano para Colombia 1999*, Bogotá: TM Editores y elaboración del autor.

vamente. Por esta misma época se gestó la economía ilegal del cultivo de coca en Guaviare, Vichada y Putumayo.

Como en el caso de la Guajira, las tasas de crecimiento del PIB total de los territorios petroleros declinó entre los ochenta y la primera mitad de los noventa (aunque el PIB per cápita aumentó), como consecuencia de la disminución en el monto de las regalías que reciben tanto los departamentos como los municipios productores<sup>42</sup>. En el período de la referencia, Arauca triplicó su

<sup>42</sup> En Arauca las regalías llegaron a representar el 85% del presupuesto del departamento en 1991. Este presupuesto pasó de un millón de dólares en 1985 a cien millones de dólares en 1991. ¡Se multiplicó por cien!

población y Casanare la duplicó, en muy buena medida por el influjo de las corrientes migratorias atraídas por la fiebre del *oro negro*.

Como la producción de Caño Limón está en franco descenso y la de Cusiana y Cupiagua comenzará a estarlo en el presente quinquenio, los departamentos petroleros, al igual que la Guajira, están abocados a buscar otras fuentes de crecimiento, porque las actuales no son sostenibles hacia el futuro.

La del Valle del Cauca es una economía ampliamente diversificada que desde los años cincuenta se ha colocado consistentemente como la tercera en el contexto nacional. Con casi un 20% del PIB industrial del país, el Valle es un departamento industrial por excelencia (la industria es el 42% del PIB), en donde hay también un fuerte sector agrícola y agro-industrial (incluyendo el café) y una intensa actividad de transporte marítimo internacional a través del puerto de Buenaventura.

En materia de indicadores sociales, el departamento ocupa entre un segundo y tercer lugar en el listado nacional (véase cuadro VI. 19). Otra fortaleza destacable es su alto grado de urbanización (90%) y un sistema de ciudades (7 de más de 100.000 habitantes) interconectado por un corredor vial de buenas especificaciones (a juicio de algunos analistas este es uno de los factores que explican el éxito de las regiones en el contexto europeo)<sup>43</sup>.

No obstante, el buen desempeño de la economía vallecaucana en el período 1980-1995 se debe principalmente a las altas tasas de crecimiento del subperíodo 1991-95 que fueron, para el PIB total, del 8.74%, en promedio. En 1999 la economía del departamento se desplomó al unísono con la del resto del país, y desde entonces ha estado en un proceso de recuperación vacilante, jalonado por las exportaciones industriales y el sector de la construcción.

Caldas, por su parte, está ubicado en la Región Occidental y, más específicamente, en el llamado Eje Cafetero, que está conformado, además, por Risaralda y Quindío (los tres departamentos actuales son el resultado de la desmembración del antiguo Caldas).

En el contexto de las 25 entidades territoriales analizadas, Caldas está en el grado intermedio de los niveles de producto total y *per cápita*, ha sido tradicionalmente un departamento altamente cafetero, que comenzó su proceso de industrialización en los años cincuenta (la participación de la industria en el PIB

---

<sup>43</sup> Véase, por ejemplo: Cuadrado R., Juan Ramón *et al.* (1998), *op. cit.*, Sección 7.

departamental ha llegado a ser del 14%), y tiene en materia de indicadores sociales (véase cuadro VI. 19) y de infraestructura también niveles intermedios.

El buen desempeño del departamento en el período de referencia estuvo vinculado a las inversiones en el sector industrial que indujo una ley de exenciones tributarias, aprobada a raíz de un desastre natural que afectó la región. Al igual que en el caso del Valle, a la economía caldense se le redujo el impulso a finales de los años noventa y tuvo durante estos últimos años, unas tasas de crecimiento bajas.

Finalmente, el caso de Cundinamarca y Bogotá reviste características especiales, que a juicio de varios analistas están vinculadas con las economías de aglomeración que se han desencadenado en la capital colombiana en los últimos veinte años. La divergencia *sigma* y el crecimiento de Bogotá, D. C. y su *hinterland* que es el departamento de Cundinamarca, son dos caras de una misma moneda, cuya explicación teórica responde a los modelos de crecimiento endógeno y a los de la Nueva Geografía Económica, en los cuales los rendimientos crecientes a escala pueden conducir a la aglomeración espacial de la producción y a la persistencia de niveles de desarrollo desigual entre las regiones. Adicionalmente, los índices de desarrollo humano (IDH) de Bogotá y Cundinamarca son los más altos del país.

Cuando el mercado nacional alcanzó cierto grado de integración en los años sesenta, Bogotá comenzó a desprenderse del grupo de las cuatro ciudades más grandes (Medellín, Cali, y Barranquilla) que caracterizaba al modelo cuadrifélico, para ir consolidando progresivamente su primacía tanto en términos de la concentración de la producción como de la población<sup>44</sup>. Esta última fue aún más pronunciada debido al influjo migratorio (véase gráfico VI. 16).

En el período de la referencia (1980-1995), la concentración de Bogotá en términos del PIB osciló entre el 19% y el 21%, para después aumentar en la primera mitad de los noventa hasta casi el 25%. La aceleración de la economía bogotana en este subperíodo contradice los modelos teóricos que predicen una reducción de la ciudad primal como consecuencia de una apertura comercial, y ratifica la importancia de las economías de aglomeración<sup>45</sup>.

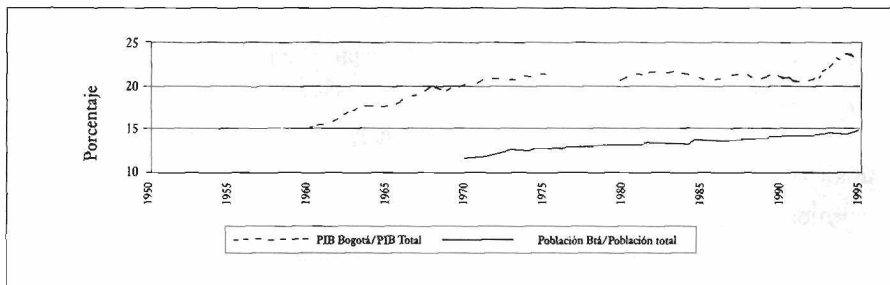
Esta evolución parece estar asociada principalmente con el crecimiento del sector de servicios avanzados, la construcción y, en menor medida, con

---

<sup>44</sup> Véase: Cuervo y González (1997), *op. cit.*, y Gouésset, V. (1998), *op. cit.*

<sup>45</sup> Fernández M., Cristina (1998), *op. cit.*

Gráfico VI. 16  
Participación de la población y del PIB de Bogotá en la población total y el PIB total



Fuente: procesamiento propio con base en datos tomados de: DNP (1998), *op. cit.*, Cuadro 7-1.a; Verano de la Rosa, E. *et al.* (s.f), *Región y Estado*; y DAPD (1997), *Estadísticas Santa Fe de Bogotá, D. C.*

un relativo fortalecimiento del sector industrial. En este último se produce una expansión a escala del área metropolitana, en el proceso que ha sido llamado de “Desconcentración Concentrada”<sup>46</sup> y que redunda en beneficio de Cundinamarca.

Un *proxy* muy grueso de la intensidad de las economías de aglomeración puede ser el PIB por kilómetro cuadrado, que, como se observa en el cuadro VI. 20, es en Bogotá, de lejos, el más alto. (Trece veces más que el Atlántico, que ocupa en esta clasificación el segundo lugar)<sup>47</sup>.

La alta gravitación de Bogotá sobre el mercado interno estaría determinando, además, una *regularidad empírica* según la cual, el crecimiento de los demás municipios de Colombia está negativamente asociado con su distancia a la capital (a menor distancia mayor crecimiento y viceversa)<sup>48</sup>.

Dicho lo anterior, cabe ahora introducir una cualificación en el sentido de que si bien el avance de la primacía de Bogotá, D. C. es un hecho incontrovertible, este proceso no explica por sí sólo, ni es siquiera el principal factor de las tendencias divergentes que se han venido analizando, porque, como se ha visto en los apartes precedentes, hay otros departamentos que crecen a tasas mayores.

<sup>46</sup> El concepto es de Cuervo y González (1997), *op. cit.*

<sup>47</sup> Recuérdese que las cuentas nacionales tratan a Bogotá como un departamento, aunque en realidad es un área metropolitana urbana. Por lo tanto, una comparación más “justa” sería entre Bogotá y las capitales de los otros departamentos.

<sup>48</sup> Sánchez T., Fabio y Jairo Núñez (2000a), *op. cit.*

**Cuadro VI. 20**  
**Evolución del PIB por km cuadrado, 1980-1995**  
**(Pesos de 1975)**

| Departamentos        | Superficie<br>km cuadrados | 1980  | 1995   |
|----------------------|----------------------------|-------|--------|
| Bogotá               | 1.587                      | 68.55 | 131.19 |
| Atlántico            | 3.388                      | 7.29  | 10.00  |
| Quindío              | 1.845                      | 6.29  | 7.17   |
| Valle del Cauca      | 22.140                     | 2.90  | 5.41   |
| Risaralda            | 4.140                      | 2.76  | 4.62   |
| Cundinamarca         | 22.623                     | 1.37  | 3.32   |
| Caldas               | 7.888                      | 1.48  | 2.90   |
| Antioquia            | 63.612                     | 1.28  | 2.02   |
| Santander            | 30.537                     | 0.89  | 1.36   |
| Tolima               | 23.562                     | 0.76  | 1.12   |
| Bolívar              | 25.978                     | 0.70  | 1.11   |
| Boyacá               | 23.189                     | 0.76  | 1.04   |
| Huila                | 19.890                     | 0.48  | 0.83   |
| COLOMBIA             | 1.141.748                  | 0.46  | 0.81   |
| Norte de Santander   | 21.658                     | 0.53  | 0.67   |
| La Guajira           | 20.848                     | 0.16  | 0.67   |
| Magdalena            | 23.188                     | 0.40  | 0.65   |
| Cesar                | 22.905                     | 0.39  | 0.63   |
| Sucre                | 10.917                     | 0.47  | 0.62   |
| Córdoba              | 25.020                     | 0.43  | 0.62   |
| Cauca                | 29.308                     | 0.33  | 0.47   |
| Nariño               | 33.268                     | 0.29  | 0.43   |
| Meta                 | 85.635                     | 0.09  | 0.19   |
| Chocó                | 46.530                     | 0.05  | 0.07   |
| Nuevos Departamentos | 483.127                    | 0.02  | 0.06   |
| Caquetá              | 88.965                     | 0.03  | 0.05   |
| Desviación estándar  |                            | 13.59 | 26.00  |

Fuente: DNP (1998), *op. cit.*, tomo I, Cuadro 1-11.a; y *Atlas visual de Colombia*, Ediciones Grupol, p. 3, y procesamiento propio.

Por lo demás, en una trayectoria que fue común a todos los departamentos grandes del país, después de 1995 la economía bogotana tuvo un fuerte receso, el cual ha superado en los últimos dos años, con tasas de crecimiento del 3.1% y 3.0%, respectivamente.

## 2. Departamentos que pierden

Con el mejor emplazamiento geográfico en términos de comercio internacional, con variados atractivos turísticos y un activo papel en la historia política del siglo XIX (especialmente la primera mitad), los departamentos de la Costa Atlántica fueron sin duda los grandes perdedores del siglo XX.

En 1995 el nivel del PIB *per cápita* regional era apenas el 61.5% del promedio nacional, cuando hasta antes de 1950 era inferior en sólo unos puntos.

El pobre desempeño de la región costeña no es un hecho vinculado exclusivamente a la fase de polarización regional de los últimos dos decenios, toda vez que la Costa Atlántica también se rezagó con respecto a los promedios nacionales durante la fase de convergencia (1926-1960). El fenómeno ha sido objeto de varias investigaciones recientes, la mayoría realizadas por académicos oriundos de la región<sup>49</sup>.

Las explicaciones de largo plazo ofrecidas por dichos analistas son del siguiente tenor:

a) Las exportaciones regionales (banano y azúcar principalmente) en la primera mitad del siglo XX se rezagaron en términos relativos como resultado de la sobrevaluación del tipo de cambio, producida, a su turno, por el *boom* de las exportaciones de café. Es decir, una situación en la cual el auge de un producto exportador perjudica las demás exportaciones y, en general, al resto de los bienes transables de la economía, situación que se conoce en la literatura económica como la *enfermedad holandesa*<sup>50</sup>.

Comentario:

Esta afirmación no aparece claramente respaldada en la serie del tipo de cambio que proporciona el propio Meisel, en donde se observa que entre 1905 y 1950 hubo subperíodos en los que la tasa de cambio real se duplicó y que, salvo unos breves episodios, su nivel estuvo siempre por encima del correspondiente al año base.

---

<sup>49</sup>Véase el excelente volumen monográfico editado por: Calvo, Haroldo y Adolfo Meisel (1999), *El rezago de la Costa Caribe colombiana*, Bogotá: Banco de la República, Fundesarrollo, Universidad del Norte, Universidad Jorge Tadeo Lozano (Seccional del Caribe).

<sup>50</sup>Meisel, Adolfo (1999), “¿Por qué perdió la Costa Caribe el siglo XX?”, en Calvo y Meisel (1999), *op. cit.*

b) Dado el punto literal A, la Costa se vio forzada a especializarse en la producción de ganado vacuno para el mercado interno, que es una actividad de baja elasticidad de ingreso<sup>51</sup>.

Comentario:

A este respecto, las preguntas que surgen son: ¿por qué no se pudo desarrollar en la Costa el modelo argentino de exportación de carne o el vallecaucano de agricultura comercial? y ¿por qué no se escogieron otros productos claves alternativos?

c) La redefinición de las redes de transporte nacional en el período 1910-1950, que supuso el abandono del transporte fluvial por el río Magdalena, debido a la construcción de ferrocarriles y carreteras para la exportación de café por el puerto de Buenaventura en el Pacífico<sup>52</sup>.

Comentario:

De nuevo, cabe la pregunta, ¿por qué no se desarrolló una red de transportes, no con el interior del país, sino con el resto del mundo, especialmente a partir de 1950 cuando se inicia una onda expansiva larga del comercio internacional?

d) Una suerte de círculo vicioso creado por el rezago económico, en el que el precario desempeño económico conduce a la pérdida de poder político y este proceso se retroalimenta<sup>53</sup>.

Comentario:

Este argumento tampoco se sostiene a la luz de las cifras que muestran que en el período 1970-1995, la participación de la Costa en el presupuesto de inversión nacional ha oscilado entre el 20% y el 30%, que es justamente el orden de magnitud del peso de la Costa, tanto en la población total nacional como en las votaciones para elecciones presidenciales y Congreso<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> Meisel, A., *ibíd.*

<sup>52</sup> Meisel, A., *ibíd.*

<sup>53</sup> Meisel, A., *ibíd.*

<sup>54</sup> Verano de la Rosa, Eduardo; Walfa Constanza Téllez y Luis Yesid Sandoval (s.f.), *Región y Estado. Una propuesta para la conformación institucional y financiera de la región en Colombia*, Bogotá: Presidencia de la República, Consejería Presidencial para la Costa Atlántica, Departamento Administrativo de la Función Pública, Imprenta Nacional.

e) Las políticas proteccionistas del período de industrialización por sustitución de importaciones (1920-1980) discriminaron en contra de los sectores productivos en los que se especializó la región Atlántica<sup>55</sup>.

Comentario:

Si los niveles de protección arancelaria se definían en función de sectores y no de regiones, aquí surge el interrogante, ¿por qué la Costa no se movió hacia los sectores más protegidos?

Siendo las anteriores las principales razones que se aducen para explicar el desfase costeño hasta la década de los ochenta, era de esperar que la apertura comercial revirtiera algunas de estas tendencias y abriera nuevas oportunidades de desarrollo para la región. Lamentablemente, ello no fue así porque la liberación comercial no indujo una relocalización de inversiones hacia la Costa, dado que, por una parte, como se mencionó más arriba, prevalecieron los efectos de aglomeración de Bogotá y su área metropolitana y, por otra, el sector agrícola costeño se vio severamente afectado por la reducción de la protección y por otros factores, tecnológicos, institucionales y macroeconómicos (la revaluación del peso). La competencia externa afectó principalmente los cultivos transitorios (maíz, algodón, sorgo, frijol, arroz, ajonjolí, soya y tabaco), cuya producción bajó tanto en términos de volumen como de área sembrada. Esta última no se dedicó a cultivos permanentes sino a pastos para ganadería extensiva. En la agricultura costeña se da, además, el agravante del predominio del latifundio en la estructura de la propiedad de la tierra.

En otra vertiente de análisis, se han comenzado a señalar como causas de la *enfermedad costeña*, el rezago de la región en capital humano y en la transición demográfica (altas tasas de fecundidad, natalidad y crecimiento demográfico)<sup>56</sup> (véanse cuadros VI. 19 para el IDH; y VI. 21 y VI. 22).

---

<sup>55</sup> García, Jorge (1999), "De cómo el modelo económico colombiano impidió el desarrollo de las regiones atrasadas", en Calvo y Meisel (1999), *op. cit.*

<sup>56</sup> Echavarría, Juan José y Denisse Yanovich (1999), "¿Por qué se atrasó la Costa? Mitos y realidades", Bogotá: Fedesarrollo, policopiado, marzo.

**Cuadro VI. 21**  
**Costa Atlántica - Indicadores demográficos**

| Departamentos | Tasa global de fecundidad |      | Tasa de natalidad |      | Crecimiento de la población |
|---------------|---------------------------|------|-------------------|------|-----------------------------|
|               | 1985                      | 1993 | 1985              | 1993 | 1985-93                     |
| Atlántico     | 3.70                      | 2.86 | 2.81              | 2.10 | 2.33                        |
| Bolívar       | 4.40                      | 3.47 | 3.09              | 2.52 | 2.41                        |
| Cesar         | 5.10                      | 4.07 | 3.07              | 2.69 | 1.54                        |
| Córdoba       | 5.30                      | 3.59 | 3.02              | 2.44 | 1.7                         |
| La Guajira    | 5.00                      | 3.81 | 3.67              | 2.05 | 1.71                        |
| Magdalena     | 5.00                      | 3.63 | 3.16              | 2.37 | 2.29                        |
| San Andrés    | n.d.                      | 2.57 | 3.00              | 2.42 | n.d                         |
| Sucre         | 4.60                      | 3.36 | 3.05              | 2.52 | 1.95                        |
| Región        | n.d                       | 3.42 | 3.05              | 2.38 | 2.09                        |
| Nacional      | 3.70                      | 3.04 | 2.76              | 2.28 | 1.89                        |

Fuente: Dane, *Censo nacional de población, 1993*, cálculos DNP-UDS-DIOGS.

Tomado de: López M., Cecilia y Alberto Abello (1998), *El Caribe colombiano*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, Cuadro 1.4

**Cuadro VI. 22**  
**Costa Atlántica educación – tasas de cobertura neta**

| Departamentos | Educación primaria<br>1985-1997 |       |       | Educación secundaria<br>1985-1997 |       |       |
|---------------|---------------------------------|-------|-------|-----------------------------------|-------|-------|
|               | 1985                            | 1993  | 1997  | 1985                              | 1993  | 1997  |
| Atlántico     | 64.77                           | 75.54 | 82.50 | 40.58                             | 55.56 | 71.20 |
| Bolívar       | 56.85                           | 72.47 | 79.05 | 27.22                             | 44.02 | 56.30 |
| Cesar         | 59.85                           | 73.69 | 79.29 | 23.49                             | 35.23 | 45.62 |
| Córdoba       | 57.72                           | 71.42 | 79.03 | 24.31                             | 38.94 | 52.65 |
| La Guajira    | 57.37                           | 63.41 | 77.07 | 31.40                             | 48.40 | 64.84 |
| Magdalena     | 56.16                           | 70.44 | 78.93 | 28.82                             | 40.53 | 52.36 |
| Sucre         | 52.27                           | 69.35 | 77.69 | 26.74                             | 41.93 | 56.29 |
| Región        | 58.03                           | 72.75 | 79.77 | 31.32                             | 47.64 | 62.42 |
| Nacional      | 61.56                           | 75.18 | 82.89 | 32.67                             | 47.79 | 61.79 |

Fuente: Dane, *Censo nacional de población, 1993*, cálculos DNP-UDS-DIOGS.

Tomado de: López M., Cecilia y Alberto Abello (1998), *El Caribe colombiano*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, Cuadro 2.20

Cabe señalar que en los indicadores demográficos que se muestran en el cuadro VI. 21, Atlántico presenta niveles que no sólo son los mejores de la Costa, sino incluso más favorables que los promedios nacionales, pero recibió un importante volumen de inmigración (véase cuadro VI. 2 en este capítulo) que agravó el pobre desempeño de su crecimiento total en el período de la referen-

cia. Esto último sí resulta paradójico frente a los altos niveles de educación (superiores también a los promedios nacionales) que exhibe el departamento.

Después de la Costa Atlántica, la región más aletargada del país en el período 1980-1995 fue la Occidental, a la cual pertenecen Quindío, Cauca y Nariño, departamentos que están en el tercil inferior del listado de crecimiento nacional. De estos tres departamentos, los dos últimos tienen una parte substancial de su superficie en la región biogeográfica del Andén Pacífico que, con la excepción del Valle, ha sido tradicionalmente de las más atrasadas del país. Por tanto, su estructura productiva es primaria y su dotación de capital físico y humano está por debajo de los promedios nacionales.

Un documento del DNP, publicado en 1983, afirmaba lo siguiente:

El litoral Pacífico colombiano es una de las regiones más deprimidas y marginadas del proceso de desarrollo económico del país y menos integradas físicamente al territorio nacional. Es como si el país terminara geográficamente en la estribación oriental de la Cordillera Occidental de Colombia. No obstante, esta amplia región alberga inmensos recursos forestales, pesqueros, fluvio-mineros y de minería marina que el país requiere de inmediato y representa, al mismo tiempo, un área de fundamental interés geopolítico nacional. De ahí la necesidad ineludible e impostergable de que el Estado entienda y asuma como un gran esfuerzo nacional la tarea de desarrollar integralmente el litoral Pacífico<sup>57</sup>.

En el presente, y después de varios planes especiales (véase acápite VII. 4. 2), esta situación sigue prácticamente igual, lo cual no se compadece con el interés que tiene Colombia en su proyección hacia el Pacífico en el siglo XXI.

En cambio, en el caso del Quindío, estamos en presencia de un departamento con unos indicadores sociales similares a sus vecinos en el Eje Cafetero –Risaralda y Caldas– que tienen un desempeño en términos de crecimiento muy superior, al punto de que este último fue uno de los *ganadores*, como se mencionó anteriormente. Con excepción del subperíodo 1970-1980, Quindío estuvo en el quintil más bajo de crecimiento en toda la segunda mitad del siglo XX.

Este departamento ilustra claramente el problema de la sobre-dependencia del café, que en 1995 representaba todavía el 23% del PIB seccional. Con el agravante de que en todo el período de la referencia (1980-1995), la economía quindiana sufrió un proceso de reprimarización, al pasar el sector primario del

---

<sup>57</sup> DNP, CVC, Unicef (1983), *Plan de Desarrollo Integral para la Costa Pacífica, Pladeicol*, Cali: Editorial Prensa Moderna.

23.6% en 1980 al 38.6% en 1995. Correlativamente el peso del secundario bajó del 44.6% al 16.5% en el mismo lapso (el café representó por lo menos un 60% del sector agrícola).

En un típico caso de economía monoexportadora, la evolución del PIB del Quindío depende por completo de la producción de café, de modo que las fuertes oscilaciones de ésta se reflejan con un rezago de uno a tres años en el comportamiento de aquél (véanse cuadro VI. 23, y gráficos VI. 17 y VI. 18).

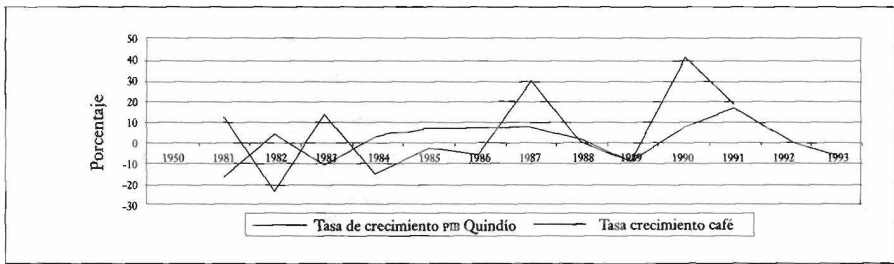
**Cuadro VI. 23**

| Años | Tasa de crecimiento<br>PIB Quindío | Tasa producción de café |
|------|------------------------------------|-------------------------|
| 1980 |                                    |                         |
| 1981 | -17.24                             | 11.57                   |
| 1982 | 4.74                               | -23.93                  |
| 1983 | -11.61                             | 13.27                   |
| 1984 | 2.66                               | -15.89                  |
| 1985 | 6.74                               | -2.67                   |
| 1986 | 6.93                               | -5.88                   |
| 1987 | 7.71                               | 28.75                   |
| 1988 | 2.11                               | 0.00                    |
| 1989 | -9.98                              | -8.74                   |
| 1990 | 6.91                               | 40.25                   |
| 1991 | 16.73                              | 18.20                   |
| 1992 | 1.38                               |                         |
| 1993 | -6.69                              |                         |

Fuente: Vásquez, Edgar (1999), "Desarrollo económico y competitividad en el Quindío", en Varela, Edgar, comp. (1999), *Reestructuración de los gobiernos locales (La experiencia de Armenia)*, Armenia: Alcaldía Municipal de Armenia, Universidad del Valle, Facultad de Ciencias de la Administración, Cuadro No. 5.

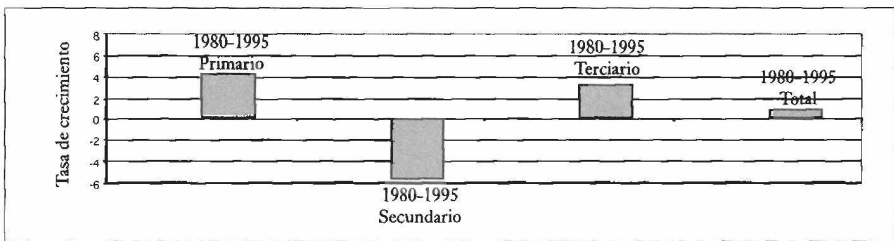
Por último, en cuanto a Caquetá y Norte de Santander, estos dos departamentos están en el tercil inferior en materia de desarrollo humano. En el caso de Caquetá (en la Orinoquia), este departamento estuvo siempre en los últimos lugares de desempeño entre 1950 y 1995. Por su parte, la situación de Santander del Norte es hasta cierto punto paradójica porque este departamento está en una frontera muy activa con Venezuela, que es el principal socio comercial de Colombia, después de los Estados Unidos. Habría que anotar que en el período 1987-1995 su nivel de conflicto armado fue el tercero más alto del país.

**Gráfico VI. 17**  
**Tasa de crecimiento PIB Quindío y producción de café**  
**1980-1991**



Fuente: Cuadro VI. 24

**Gráfico VI. 18**  
**Tasa de crecimiento del PIB Quindío por sectores**  
**1980-1995**



Fuente: Vásquez, Edgar (1999), *op. cit.*, Cuadro No. 1

### 3. Los determinantes del éxito departamental

Una forma alternativa de examinar las causas del éxito y del rezago de los departamentos es apelar a la literatura sobre determinantes del crecimiento departamental que se ha producido en Colombia, para ver cuáles son los factores que en ella se han identificado como los más relevantes. De acuerdo con la información consignada en la tabla VI. 2, dichos factores son, en primer término, la educación, acerca de cuya importancia hay amplio consenso, y luego la inversión en infraestructura, el crecimiento de la población y la seguridad. Algunos autores también mencionan la reducción en la mortalidad infantil, la estabilidad política y la estructura del PIB. Llama la atención la correlación negativa que encuentran Rocha y Vivas, y Echavarría y Yanovich, entre crecimiento y gasto social, y entre crecimiento y transferencias, respectivamente.

Tabla VI. 2  
 Crecimiento regional – Sinopsis de la literatura  
 Departamentos

| Autor   | No. de departamentos<br>Período                          | Método   | Factores determinantes del crecimiento   |
|---|--|--|--|
| Cárdenas y Pontón<br>(1993) <sup>58</sup>     | 25<br>1950-89  | Regresiones en las que el crecimiento del PIB <i>per cápita</i> departamental es explicado por un conjunto de factores identificados en la literatura teórica. | Capital humano (educación, especialmente la primaria). Seguridad, mejoramiento de los indicadores de criminalidad. Reducción de la mortalidad infantil. La inmigración. Pesa negativamente la apertura exportadora de los departamentos. |
| Cárdenas y Escobar<br>(1995) <sup>59</sup>    | 25<br>1950-1992  | Ídem, con énfasis en infraestructura   | Capital humano (educación).  |
| Cárdenas y Yanovich<br>(1997) <sup>60</sup>   | 25<br>1950-1992  | Ídem, con énfasis en los departamentos cafeteros   | Capital humano (educación). No hay nada específico en los departamentos cafeteros.   |
| Rocha y Vivas<br>(1998) <sup>61</sup>         | 20<br>(sin Nariño, Chocó, Quindío, Guajira y los Nuevos) | Predeterminación bayesiana   | Capital humano, estabilidad política, grado de industrialización. Asociación negativa con el gasto social.   |
| Echavarría y Yanovich<br>(1999) <sup>62</sup> | 7<br>Costa Atlántica                                     | Regresiones en las que el crecimiento del PIB <i>per cápita</i> es explicado por un conjunto dado de factores identificados en la literatura teórica           | Capital humano, educación primaria y especialmente la secundaria. Hay un factor residual no explicado que afecta la Costa, que puede ser el crecimiento de la población.   |
| Bonet (1999) <sup>63</sup>                    | 25<br>1980-1996  | <i>Shift-share</i>   | Recursos mineros y economías de aglomeración.  |

Fuente: Elaboración del autor

Sin tener en esta instancia la oportunidad de actualizar todas las cifras y volver a correr las regresiones realizadas por los autores mencionados para cada uno de los factores, hemos considerado pertinente ratificar mediante las correlaciones que se presentan en los gráficos VI. 19 y VI. 20, la importancia de la educación primaria y del comportamiento de la población en el crecimiento del PIB *per cápita*, la cual ayuda a interpretar especialmente el caso del rezago costeño.

<sup>58</sup> Cárdenas y Pontón (1993), *op. cit.*

<sup>59</sup> Cárdenas y Escobar (1995b), *op. cit.*

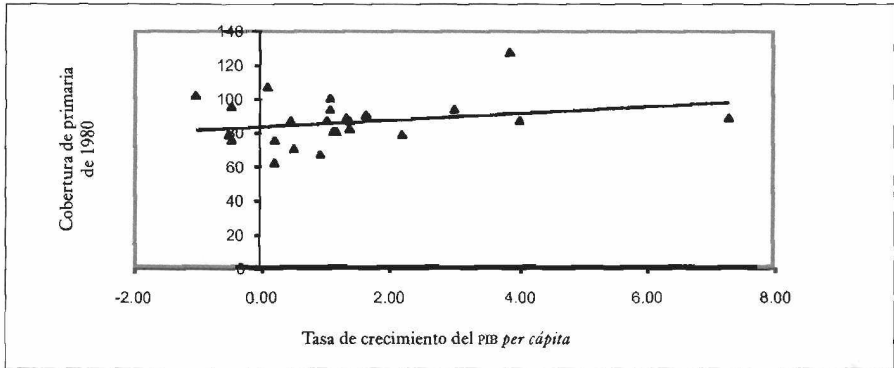
<sup>60</sup> Cárdenas, Mauricio y Dennis Yanovich (1997), "Café y desarrollo económico: un análisis departamental", en *Coyuntura Social*, No. 16, Bogotá: Fedesarrollo.

<sup>61</sup> Rocha y Vivas (1998), *op. cit.*

<sup>62</sup> Echavarría y Yanovich (1999), *op. cit.*

<sup>63</sup> Bonet (1999), *op. cit.*

**Gráfico VI. 19**  
**Correlación entre cobertura de educación primaria**  
**y Tasa de crecimiento del PIB per cápita**



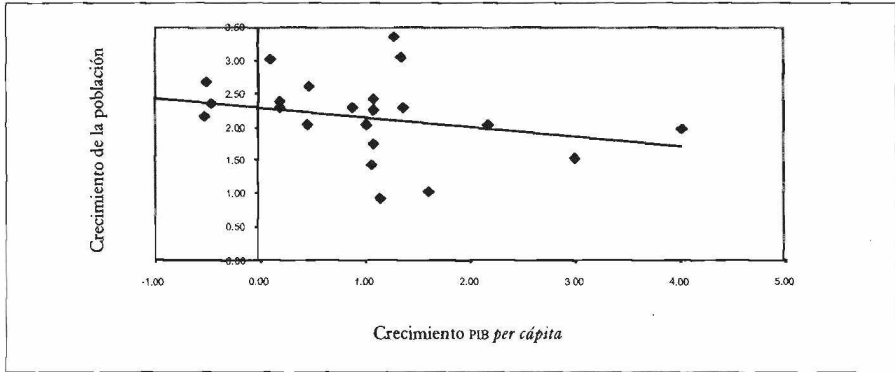
| Departamentos | PIB p.c.<br>1980-1995 | Primaria<br>1980 | Departamentos        | PIB p.c.<br>1980-1995 | Primaria<br>1980 |
|---------------|-----------------------|------------------|----------------------|-----------------------|------------------|
| Antioquia     | 1.02                  | 87.30            | Magdalena            | 1.09                  | 79.30            |
| Atlántico     | -0.49                 | 75.30            | Meta                 | 1.29                  | 88.70            |
| Bolívar       | 0.48                  | 69.70            | Nariño               | 0.20                  | 62.00            |
| Boyacá        | 1.16                  | 80.30            | Nte. de Santander    | -0.52                 | 78.50            |
| Caldas        | 3.00                  | 93.00            | Quindío              | -1.03                 | 101.30           |
| Caquetá       | 0.10                  | 106.10           | Risaralda            | 1.08                  | 94.00            |
| Cauca         | 0.46                  | 86.30            | Bogotá, D. C.        | 1.35                  | 87.10            |
| Cesar         | 0.89                  | 66.90            | Santander            | 1.09                  | 93.30            |
| Córdoba       | 0.20                  | 74.30            | Sucre                | -0.46                 | 94.70            |
| Cundinamarca  | 4.02                  | 86.80            | Tolima               | 1.61                  | 89.80            |
| Chocó         | 1.06                  | 99.30            | Valle del Cauca      | 2.18                  | 78.60            |
| Huila         | 1.36                  | 81.50            | Nuevos Departamentos | 3.85                  | 127.00           |
| La Guajira    | 7.31                  | 88.00            |                      |                       |                  |

Fuente: cifras tomadas de: Cárdenas, Mauricio y Adriana Pontón (1993), "Crecimiento del PIB departamental en Colombia: 1950-1989", *Coyuntura Social*, No. 10, Fedesarrollo e Instituto SER, y procesamiento propio.

## V. Apertura y crecimiento regional

El proceso de apertura o de internacionalización de la economía comenzó en Colombia en la segunda mitad de la década de los ochenta y se consolidó en los primeros años de los noventa.

Gráfico VI. 20  
 Correlación entre las Tasas de crecimiento  
 del PIB *per cápita* y de la población  
 1980-1995



Nota: De esta correlación se excluyeron la Guajira y Nuevos Departamentos que presentan asociaciones muy atípicas entre crecimiento del PIB y crecimiento de la población

| Departamentos | Población 1980-1995 | PIB p.c. 1980-1995 | Departamentos      | Población 1980-1995 | PIB p.c. 1980-1995 |
|---------------|---------------------|--------------------|--------------------|---------------------|--------------------|
| Antioquia     | 2.03                | 1.02               | Meta               | 3.33                | 1.29               |
| Atlántico     | 2.64                | -0.49              | Nariño             | 2.36                | 0.20               |
| Bolívar       | 2.59                | 0.48               | Norte de Santander | 2.16                | -0.52              |
| Boyacá        | 0.92                | 1.16               | Quindío            | 1.93                | -1.03              |
| Caldas        | 1.52                | 3.00               | Risaralda          | 2.39                | 1.08               |
| Caquetá       | 3.01                | 0.10               | Bogotá, D. C.      | 3.04                | 1.35               |
| Cauca         | 2.02                | 0.46               | Santander          | 1.73                | 1.09               |
| Cesar         | 2.28                | 0.89               | Sucre              | 2.35                | -0.46              |
| Córdoba       | 2.27                | 0.20               | Tolima             | 1.00                | 1.61               |
| Cundinamarca  | 1.96                | 4.02               | Valle del Cauca    | 2.01                | 2.18               |
| Chocó         | 1.41                | 1.06               |                    |                     |                    |
| Huila         | 2.28                | 1.36               |                    |                     |                    |
| Magdalena     | 2.24                | 1.09               |                    |                     |                    |

Fuente: cifras tomadas de: DNP (1998), *op. cit.*, y procesamiento propio.

Desde la perspectiva de lo regional, los vínculos del crecimiento y de la evolución espacial de las actividades productivas con la apertura no presentan unas características muy definidas.

En primer lugar, si bien hay un cierto paralelismo en el tiempo entre la vigencia del modelo de apertura y el ciclo de polarización del crecimiento regional, en estricto sentido, y tal como se ha analizado a lo largo de este capítulo, la

divergencia *sigma* se gestó en el período 1960-1980 y se desencadenó desde principios de los años ochenta<sup>64</sup>.

La mayoría de los vectores que intervienen en el comportamiento de la divergencia regional tienen una dinámica que es relativamente independiente de las políticas de apertura. En efecto, la crisis, el ajuste y la reconversión de la industria, y los correspondientes reacomodos en su localización espacial, tuvieron lugar antes de que este sector comenzara a ser sometido a la competencia externa a partir de 1990. Desde luego, la apertura ha influido en la estructura, la especialización y las productividades de los diferentes centros industriales, pero en cuanto a la localización, simplemente ha reforzado las tendencias que ya venían en marcha desde la década de los ochenta.

Por su parte, el auge del sector minero-petrolero y el correspondiente crecimiento acelerado de los territorios en donde están situadas las explotaciones de enclave, se originó en unas políticas definidas en los años setenta, cuyo efecto comenzó a sentirse en los ochenta.

Con respecto a la movilidad de los factores, los procesos aperturistas no parecen haber influido ni en las migraciones, que por el contrario muestran recientemente una tendencia declinante (excepto hacia Bogotá), ni en la reorientación de las nuevas inversiones hacia la Costa Atlántica. En cuanto a esto último, más bien han estimulado las economías de aglomeración en Bogotá, D. C. y su área metropolitana de influencia, que está situada en el departamento de Cundinamarca. (Estos últimos desarrollos podrían interpretarse, al menos parcialmente, como una consecuencia de la apertura en el campo de las telecomunicaciones, el transporte aéreo y otros servicios avanzados.)

En segundo término, los factores que explican el mayor o menor dinamismo de las distintas economías regionales en el período 1980-1995, también están disociados de la apertura. Así, desde la perspectiva de las regiones ganadoras, aparte de lo ya mencionado con respecto a los departamentos mineros y petroleros y de Bogotá, D. C., habría que señalar que el Valle del Cauca es un departamento fundamentalmente orientado hacia el mercado interno.

---

<sup>64</sup> En un trabajo realizado por Fernando Tenjo en 1994 se atribuye la polarización a la apertura, tesis que nosotros no compartimos por las razones que se presentan en esta sección. Véase: Tenjo, Fernando (1994), "Efectos regionales de la apertura de la economía", Bogotá: Cider, Uniandes, documento policopiado.

Tal vez el único departamento en el que puede detectarse una asociación entre crecimiento y una mayor apertura exportadora es Caldas<sup>65</sup>.

En cuanto a las regiones rezagadas, los problemas de la Costa Atlántica (especialización productiva, déficit educacional, etc.), tampoco tienen que ver con la apertura, la cual sólo resulta relevante para explicar parcialmente el menoscabo que sufrió la producción agrícola de la región<sup>66</sup>.

Otros departamentos perdedores como Cauca y Nariño son territorios marcados por desventajas acumuladas desde mucho tiempo atrás, en donde el comercio exterior tiene un papel marginal y que como consecuencia de las nuevas fuerzas reconcentradoras pueden ver disminuidas todavía más sus oportunidades.

En general, si bien en la mayoría de los departamentos del país, el comercio exterior ha aumentado como porcentaje del PIB (especialmente por el lado de las importaciones), la demanda interna seguía siendo hasta 1995, la fuente principal de expansión o deterioro de la producción regional<sup>67</sup>.

Así las cosas, del análisis de las relaciones entre apertura y desarrollo regional se derivan por lo menos dos conclusiones: a) la apertura no logró sus propósitos explícitos en cuanto a vincular nuevas regiones al proceso de desarrollo nacional, y b) el comportamiento de las economías regionales obedece a una dinámica muy compleja en la cual la apertura es apenas uno (y no de los más relevantes) de los factores que la determinan.

### **1. Conflicto armado y economía regional**

El conflicto originado en la insurgencia guerrillera en Colombia es hoy en día el más antiguo no sólo en América Latina sino muy probablemente en el

---

<sup>65</sup> Rocha, Ricardo y Fabio Sánchez (2000), “Exportaciones en Colombia: Patrones de inserción y obstáculos estructurales en los años noventa”, en Rocha, Ricardo y Marcelo Olarreaga, comps. (2000), *Las exportaciones colombianas en la apertura*, Bogotá: Instituto del Banco Mundial, Centro Editorial de la Universidad del Rosario, Gráfico 5.

<sup>66</sup> Según Bonet, este deterioro se explica por la revaluación de la tasa de cambio y los precios internacionales, en primer lugar, y en segundo término por la apertura. Véase: Bonet, Jaime (2000), “La agricultura del Caribe colombiano 1990-1998”, en *Revista del Banco de la República*, Bogotá, febrero.

<sup>67</sup> En este sentido es que hay que interpretar el hallazgo de Sánchez y Núñez (2000a), en cuanto a la relación inversa entre crecimiento municipal y distancia de los municipios a Bogotá.

mundo. Se estima que le cuesta a la economía nacional entre 2 y 3 puntos del PIB anualmente<sup>68</sup>.

El principal costo económico para Colombia, derivado del conflicto armado interno (CAI), resulta de la senda de acumulación de capital, en razón tanto de los efectos directos del conflicto, tales como la destrucción del capital físico y humano, como de los efectos indirectos, representados en un importante deterioro institucional. Este último factor resulta en un incremento de los costos de transacción y de los niveles de incertidumbre, lo que perpetúa los efectos perversos del conflicto en el tiempo y acrecienta el costo económico de largo plazo del CAI<sup>69</sup>.

En términos de costos de oportunidad, si estos recursos se destinan a la educación, en un sólo año se podría cubrir a toda la población infantil menor de 10 años que se encuentra por fuera del sistema escolar (1'000.000 de niños), o solucionar el déficit de vivienda del país en tres años.

Los costos son más que proporcionales en las áreas rurales del país, calculándose que el 33% del PIB agropecuario resulta afectado y que el 32% de la población rural está bajo la presión de los grupos armados<sup>70</sup>.

El teatro de los enfrentamientos entre la guerrilla y las fuerzas militares (con la intervención de los grupos paramilitares de autodefensa que combaten irregular e ilegalmente a los movimientos insurgentes), abarca la casi totalidad de los departamentos (30 de 32) y el 75% de los municipios.

Los grupos alzados en armas pasaron de ser, en los años cincuenta, un grupo de autodefensa campesina conformado espontáneamente para resistir la represión de un régimen minoritario, a tener en la actualidad cerca de 20.000 efectivos (incluyendo los paramilitares), que cuentan con un ingreso anual de cerca de US \$600 millones (equivalente a las ventas de cualesquiera de los grandes grupos económicos del país).

Con respecto al móvil de los insurgentes, en un comentado estudio de Paul Collier—de la Universidad de Oxford— para el Banco Mundial, se lee lo siguiente:

---

<sup>68</sup> Rubio, Mauricio (1995), "Crimen y crecimiento en Colombia", en *Coyuntura Económica*, Vol. XXV (1), Bogotá: Fedesarrollo, marzo.

<sup>69</sup> Echeverry, Juan Carlos *et al.* (2001), "¿Nos parecemos al resto del mundo? El conflicto colombiano en el contexto internacional", en *Archivos de Macroeconomía*, No. 143, Bogotá: DNP, p. 32.

<sup>70</sup> Bejarano, Jesús Antonio *et al.* (1997), *Colombia, inseguridad, violencia y desempeño económico en las áreas rurales*, Bogotá: Fonade/U. Externado de Colombia, p. 159, Cuadro 2.

El análisis económico ve la rebelión más bien como una forma de delincuencia organizada... el economista ve el conflicto de modo bien distinto, los economistas que han estudiado las rebeliones no tienden a considerarlas como manifestaciones extremas de protesta, sino como manifestaciones extremas de delincuencia organizada<sup>71</sup>.

A su turno, estudios realizados en Colombia han establecido que un 32% de las acciones guerrilleras corresponden a sabotajes contra la propiedad privada (fincas, maquinaria y equipo, vehículos públicos, etc., y un 9% adicional se distribuye entre los asaltos a entidades públicas y privadas (bancos, comercio, etc.), las acciones de piratería terrestre contra el transporte de carga y de pasajeros y, finalmente, los asaltos a pequeñas poblaciones. Asimismo, se estima que cerca de la cuarta parte de los ingresos de las guerrillas colombianas se obtiene por medio del secuestro, constituyendo también fuentes de recursos importantes la extorsión a las actividades económicas legales y los pagos de protección que realizan los narcotraficantes.

Hasta aquí los diagnósticos nacionales parecen coincidir con el de Collier, lo cual ha llevado a varios analistas colombianos a suscribir estas interpretaciones del fenómeno guerrillero y desechar de plano aquellas que estaban en boga en los años ochenta sobre las *causas objetivas* de la violencia, inspiradoras de las políticas de paz de la Administración Betancur (1982–1986). Por *causas objetivas* se entienden las realidades de orden socioeconómico que comportan grave deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores de la población e impiden su participación activa en los procesos democráticos.

En este marco de interpretación, las agrupaciones que sienten representar los intereses de los oprimidos responden en las situaciones de injusticia que no se superan, y que por lo contrario se profundizan, con el desarrollo inatajable de los proyectos económicos y sociales de las clases dominantes que lesionan los intereses de los campesinos, trabajadores y en general de las clases humildes. La violencia de las guerrillas se explica, en lo fundamental, por la certeza de que no es posible cambiar las condiciones políticas y materiales de sus representados de manera pacífica<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup> Paul Collier (s.f), “Causas económicas de las guerras civiles”, [www.worldbank.org/laccrime](http://www.worldbank.org/laccrime). Una versión de este trabajo se publicó en español en la revista *El malpensante*, No. 30, 2001.

<sup>72</sup> Kalmanovitz, Salomón (1988), “Economía de la violencia”, *Revista Foro*, No. 6, p. 13, Bogotá.

Ahora bien, la aceptación de que este tipo de interpretaciones referidas a una supuesta *violencia estructural* deben ser relativizadas (como de hecho ha ocurrido), no debe conducir en un movimiento pendular a suscribir, sin beneficio de inventario, la hipótesis puramente economicista del guerrillero como un agente racional maximizador de su beneficio<sup>73</sup>.

Ello equivale —como bien dice Rangel— a confundir el fin con los medios, a una errada definición del enemigo, que es la falacia en la que a juicio de este analista habría incurrido el Estado colombiano y particularmente el ejército.

Para las fuerzas militares, los planteamientos políticos de la guerrilla son simplemente una fachada que pretende esconder, tras una falsa cubierta ideológica, su verdadera naturaleza delincuencial y bandolera. Los planes estratégicos-militares de la guerrilla tampoco han sido tomados en serio, y se han desestimado las probabilidades de que los lleven a efecto<sup>74</sup>.

Y así, mientras el ejército libra a veces una imposible guerra de aniquilación y el gobierno se embarca en procesos de paz sin las debidas garantías, la insurgencia, sobre todo las Farc, han logrado evolucionar desde la guerra de guerrillas hasta la guerra de movimientos, demostrando una gran capacidad de maniobra, una rigurosa planificación de las operaciones, un eficiente trabajo de inteligencia, en algunas zonas con el apoyo de la población civil, y, en especial, una extraordinaria habilidad para reanudar, gastar e invertir recursos económicos<sup>75</sup>.

En cuanto a esto último, del total de ingresos de la guerrilla, que se estima en el orden de US \$600 millones anuales, como ya se mencionó, lo cual convierte a la insurgencia en uno de los principales grupos económicos del país, es posible que US \$500 millones se dediquen a ser invertidos dentro del país y en el exterior. Se ha establecido que la guerrilla posee cuentas millonarias en la banca nacional e internacional y que ha invertido en las grandes empresas colombianas a través del mercado de valores.

Lo anterior está indicando que el accionar de la guerrilla no está asociado únicamente con la pobreza y la ausencia del Estado, como lo sostenían los enfo-

---

<sup>73</sup> De hecho, algunos trabajos recientes encuentran una asociación positiva entre violencia e inequidad. Véase: Bourguignon, François (1999), “Criminalidad, violencia y desarrollo”, en *Planeación y Desarrollo*, volumen XXX, No. 3; y Sarmiento, Alfredo (1999), “Violencia y equidad”, en *Planeación y Desarrollo*, ed. cit., Bogotá.

<sup>74</sup> Rangel, Alfredo (2001), *Guerra insurgente, conflictos en Malasia, Perú, Filipinas, El Salvador y Colombia*, Bogotá: Intermedio, p. 423.

<sup>75</sup> *Ibíd.*

ques estructuralistas basados en las causas objetivas, pero tampoco puede reducirse a una actividad delincencial común movida por el simple afán de lucro.

## **2. La geografía del conflicto**

La sofisticada estrategia que guía la actividad guerrillera se aprecia con claridad en el plano de la expansión territorial. En primer lugar, el conflicto dejó de ser un fenómeno circunscrito a las zonas rurales periféricas de la Orinoquia y el Magdalena Medio, para ir avanzando progresivamente hacia los territorios de mayor peso político-económico en el contexto nacional (sin abandonar las zonas de origen histórico).

En segundo término, la guerrilla aplica una estrategia diferenciada –combinando los distintos medios políticos, económicos y militares a su disposición– a los territorios que va convirtiendo en su objetivo. Por último, toda la operación territorial está guiada por una visión geopolítica y geoeconómica para fragmentar el país en varias porciones e ir cercando gradualmente su *heartland*.

En cuanto a lo primero, la presencia guerrillera pasó de 175 municipios a principios de los años ochenta a más de 600 a finales de los noventa. Por departamentos, ello se traduce en que todos los departamentos que se identificaron en las secciones precedentes como *ganadores*, esto es, la Guajira, Arauca Casanare, Valle del Cauca, Caldas, Cundinamarca y la zona rural de Bogotá, son territorios envueltos en el conflicto. Incluso algunas incursiones guerrilleras (enero y febrero del 2002) se produjeron contra el acueducto y el transporte masivo de Bogotá.

Con respecto a la combinación de medios en distintas proporciones, según el territorio-objetivo, Rangel ofrece una tipología que puede resumirse en la forma como se muestra en la tabla VI. 3.

Por último, en cuanto al *grand désign* geopolítico y geoeconómico, la guerrilla sigue una estrategia envolvente con dos movimientos complementarios, uno centrífugo y otro centrípeto.

El primero coincide con las acciones simbióticas y se dirige a controlar espacios y dispersar la acción de las fuerzas militares, el segundo está orientado a las zonas de muy alto potencial desde el punto de vista económico y de gran importancia desde una óptica política y estratégico-militar.

De esta manera el Eln ha logrado establecer un cordón que va desde Arauca hasta Urabá, en el nororiente antioqueño, que prácticamente divide en dos el país; y las Farc han demostrado estar en capacidad de incomunicar por vía terrestre el país costero y andino, del amazónico y llanero, durante lapsos de tiempo

considerables, por medio de la obstrucción de las cuatro carreteras que unen estas dos mitades del territorio nacional (véase mapa VI.1).

Tabla VI. 3

| Territorio   | Estrategia | Simbiótica <sup>1</sup> | Parasitaria <sup>2</sup> | Depredatoria <sup>3</sup> |
|--|------------|-------------------------|--------------------------|---------------------------|
| Periféricos<br>(Orinoquia, Amazonia, Andén Pacífico)   |            | X                       |                          |                           |
| Con recursos naturales exportables (Guajira, Arauca, Casanare, Cesar, Urabá, Meta, Putumayo (coca), Caquetá (coca), Huila (amapola), Tolima (amapola). |            |                         | X                        |                           |
| Trapezio Andino<br>(Cali/Medellín/Bogotá, D. C./Bucaramanga)   |            |                         |                          | X                         |

1. *Simbiótica*: en los territorios periféricos sin presencia del Estado. La guerrilla se filtra en la población civil y asume vicariamente el papel de Estado, administrando la economía y la justicia. De esta manera logran copar el poder local.

2. *Parasitaria*: se ejerce en los territorios que gozan de bonanzas económicas originadas en la explotación, transporte y exportación de petróleo, carbón, oro, banano y más recientemente, aun en las decadentes zonas cafeteras, y en cultivos ilícitos de coca y amapola, mediante el “boleteo”, tasas contributivas por protección y otras modalidades de pago extorsivo.

3. *Depredatoria*: en zonas en donde el Estado tiene suficiente capacidad de dominio, la guerrilla incursiona ocasionalmente mediante actos de terrorismo, atracos bancarios, secuestros que no sólo fortalecen sus arcas, sino que debilitan psicológicamente la población civil.

Este complejo cuadro se complica con la presencia de otros dos agentes de perturbación: los paramilitares y los narcotraficantes. Los primeros, por un lado están involucrados en el cultivo ilegal de coca y amapola en 21 departamentos y cerca de 90 municipios que en 1999, totalizaban 78.300 hectáreas (72.530 de coca y 5.780 de amapola)<sup>76</sup>. (Véase mapa VI. 2).

Si bien las guerrillas no son carteles de droga, en el sentido estricto del término, lo cierto es que han logrado establecer un sistema tributario que les permite sustraer parte del excedente económico de las regiones donde se cultivan, procesan, producen y exportan drogas ilícitas, obteniendo por este concepto US \$140 millones anuales, lo cual hace de este rubro su principal fuente de ingresos. Por otro lado, los narcotraficantes han comprado tierras en más de 400

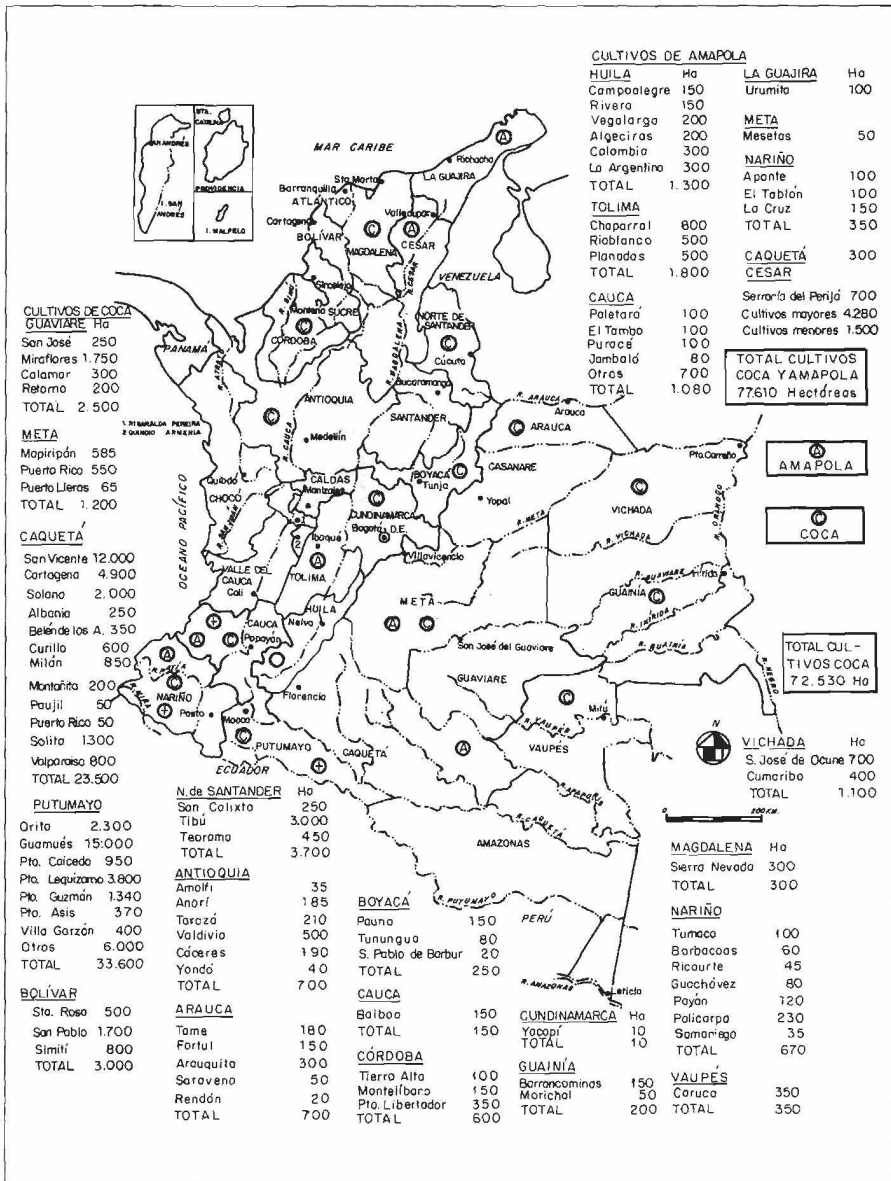
<sup>76</sup> *El Espectador* (1999), “Aumentan los cultivos ilícitos en el sur del país y Norte de Santander”, Bogotá, domingo 12 de septiembre, p. 7-A.

Mapa VI. 1  
Mapa de categorización según presencia guerrillera



Fuente: Reyes Posada, Alejandro (1998), "Regionalización de los conflictos agrarios y la violencia política en Colombia", en: Sarmiento, Libardo, dir. invest. (1998), *Municipios y regiones de Colombia. Una mirada desde la sociedad civil*, Bogotá: Fundación Social, parte II, mapa 10. Adaptación del autor.

Mapa VI. 2  
Mapa de cultivos ilícitos de coca y amapola



Fuente: Diario *El Espectador* (1999), Bogotá, 12/sep. Título: "Aumentan cultivos ilícitos en el sur del país y Norte de Santander".

municipios del país, en muchas regiones de las mejores tierras disponibles, lo cual significa que de ellos depende, en buena medida, el patrón de inversión rural y la seguridad alimentaria del país<sup>77</sup>.

Afortunadamente, la alianza funcional entre guerrillas y narcotraficantes es sólo coyuntural y muy localizada, ya que su antagonismo es de largo plazo e irreconciliable.

Por su parte, los paramilitares son un proyecto anti-insurgente que actúa al margen de la ley y obtiene su financiamiento por métodos muy similares a los de la guerrilla (75% de pagos por protección del narcotráfico), pero también a través de contribuciones voluntarias de sectores empresariales y civiles. En la medida en que han tenido éxito en “recuperar” territorios ocupados por la guerrilla, han ido ganando aceptación en algunos sectores de la opinión pública resentidos con la guerrilla y, por lo tanto, no sólo comienzan a reclamar un espacio en el ajedrez de la política colombiana, sino a ejercer una suerte de fiscalización sobre el proceso de paz entre el Estado y los grupos guerrilleros. Actualmente cuentan con 8.000 efectivos y actúan principalmente en Urabá, Córdoba, Cesar y Norte de Santander.

La relación *perversa* que se ha sugerido, entre nivel de ingreso e intensidad del conflicto, y nivel de ingreso y presencia guerrillera, se puede observar en los gráficos VI. 21 y VI. 22<sup>78</sup>.

A pesar de todo lo anterior, la situación colombiana dista mucho de ser insalvable, por varias razones:

Primera, porque el Estado está definiendo mejor al enemigo y dispone cada vez de mejores fuentes de información sobre la trayectoria, naturaleza, móviles, etc., del accionar de la guerrilla. Segunda, porque el ejército está corrigiendo los errores del pasado, se ha fortalecido<sup>79</sup>, aunque todavía tiene que cortar grasa y desarrollar más músculo, y está recibiendo el apoyo político y económico que requiere para cumplir sus funciones. Colombia pasó de gastar en la fuerza

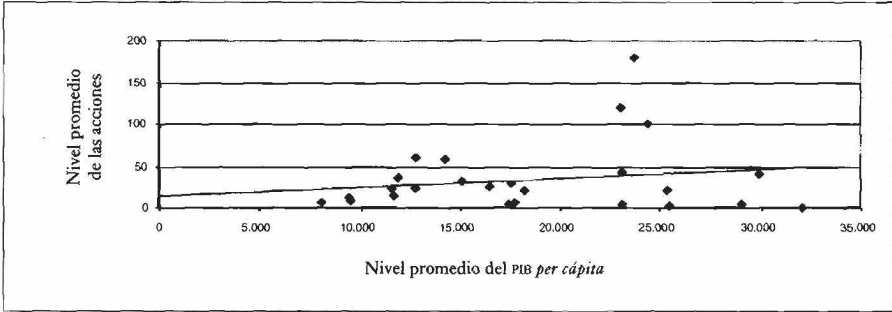
---

<sup>77</sup> Reyes, Alejandro (1998), “Regionalización de los conflictos agrarios y la violencia política en Colombia”, en Sarmiento, Libardo (1998), *op. cit.*, parte II.

<sup>78</sup> Un trabajo econométrico reciente confirma esta asociación *perversa*. Véase: Vélez, María Alejandra (2000), “Farc, Eln, evolución y expansión territorial”, Bogotá: Cede, Uniandes, Documento 2000-08, junio.

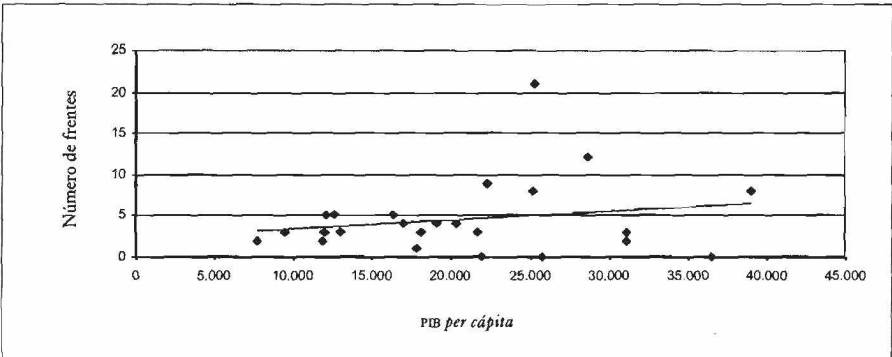
<sup>79</sup> Borrero, Armando (2001), “Las fuerzas militares en el año 2000”, en Iepri (2001), *Síntesis 2001. Anuario social, político y económico de Colombia*, Bogotá: Iepri, U. Nacional/TM Editores.

**Gráfico VI. 21**  
**Nivel promedio del ingreso *per cápita* departamental**  
**y nivel promedio departamental del conflicto**  
**1987-1995 (número de acciones)**



Fuente: cifras tomadas de: DNP (1998), *op. cit.*, tomo I; y Bejarano, J. Antonio *et al.* (1997), *Colombia inseguridad y desempeño en las áreas rurales*, Bogotá: Fonade, Universidad Externado de Colombia, cap. II y procesamiento propio.

**Gráfico VI. 22**  
**PIB *per cápita* departamental y número de frentes de la guerrilla**



Fuente: DNP (1998), *op. cit.*, tomo I; y Bejarano, J. Antonio *et al.* (1997), *op. cit.*, cap. II y procesamiento propio.

pública el 2.0% del PIB en la década de los ochenta al 3.2% en la de los noventa (US \$2.400 millones)<sup>80</sup>.

Por último y lo que es más importante, ha comenzado a gestarse un movimiento de resistencia civil a la guerrilla. Ante la persistencia de la guerra y la propagación de sus violencias, la respuesta de muchos sectores sociales ha sido la de organizarse para enfrentar la situación. Las comunidades afectadas han creado comunidades de paz, escuelas y universidades se han declarado territorios de paz, e indígenas y habitantes de las grandes ciudades por igual están marchando y promoviendo iniciativas de rechazo a la violencia.

En la actual coyuntura, las conversaciones de paz han vuelto a interrumpirse (febrero de 2002), pero hacia el futuro las circunstancias arriba anotadas pueden hacer viable una solución negociada.

### **3. La metástasis del conflicto armado**

Ahora bien, la confrontación entre el Estado y la guerrilla es responsable por sólo un 25% de las muertes violentas que ocurren anualmente en el país. El resto, la gran mayoría, son consecuencia de la delincuencia común.

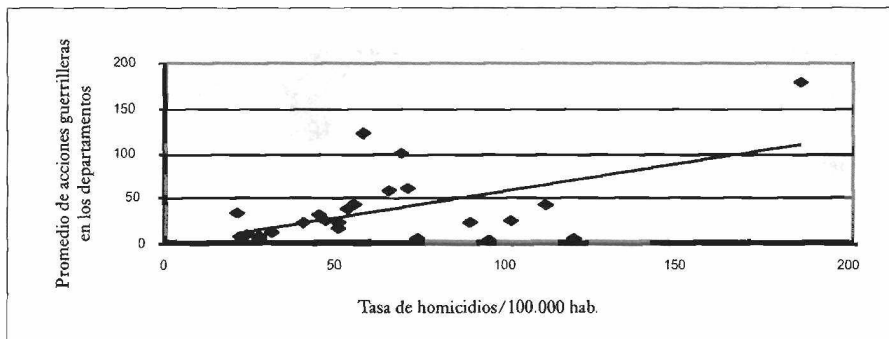
El busilis del asunto es que existe una correspondencia muy alta entre la presencia de organizaciones subversivas, conflicto armado y violencia común. Las mayores tasas de asesinato, extorsión y secuestro, se registran precisamente en las zonas de mayor conflicto. De aquí se podría inferir, como afirma el sociólogo francés Daniel Pécaut, que la violencia en Colombia es una situación difusa y generalizada en la cual los fenómenos interactúan y se retroalimentan, haciendo metástasis y generando un círculo vicioso demencial. Entre otras razones, porque el Estado dedica recursos cada vez mayores a combatir la guerrilla y el narcotráfico, que es su principal fuente de financiación, descuidando aspectos importantes del sistema judicial y la seguridad ciudadana, que explicarían en buena medida las altas tasas de criminalidad común.

---

<sup>80</sup> Gina Tobar, Yaneth *et al.* (1999), “El gasto militar en Colombia: aspectos macroeconómicos y microeconómicos”, en *Revista de la Cepal*, No. 69, Santiago de Chile, p. 178.

En el gráfico VI. 23 se puede apreciar la asociación de causalidad viciosa entre el número de acciones guerrilleras por departamentos y las correspondientes tasas de homicidio<sup>81</sup>.

Gráfico VI. 23  
Tasa promedio de homicidios e intensidad promedio  
de las acciones guerrilleras en los departamentos



Fuente: Bejarano, Jesús Antonio *et al.* (1997), *op. cit.*, y procesamiento propio

## VI. Conclusiones y algunas reflexiones finales

La dinámica de cambio en la estructura socioeconómica espacial es relativamente lenta e inercial y los factores que moldean su transformación son de la más variada naturaleza; además de los condicionantes económicos y sociales propiamente dichos, hay que tomar en cuenta los políticos y los que provienen del entorno internacional.

En particular, las relaciones entre economía y espacio son de doble vía y están en permanente movimiento: en ciertos momentos son los cambios económicos los que determinan los espaciales, mientras que en otros la causalidad se invierte. Es realmente fascinante, por ejemplo, establecer a la luz de la experiencia del caso colombiano, las vastas y complejas interrelaciones entre el sistema de trans-

<sup>81</sup> La incidencia determinante del narcotráfico y del colapso del sistema judicial –que están íntimamente ligados con la guerrilla– se demuestra con técnicas econométricas para una muestra de las 7 ciudades más grandes, en: Sánchez, Fabio y Jairo Núñez (2000c), “Determinantes del crimen violento en un país altamente violento: el caso de Colombia”, Bogotá, Informe para el Banco Mundial y el DNP.

porte y las especializaciones productivas regionales y el modelo de desarrollo de largo plazo del país.

En este capítulo se ha identificado la importancia de las variables *pesadas* o *lentas* —como la infraestructura del transporte, la urbanización, la agricultura del café y la industrialización—, en la conformación e integración del mercado nacional, tratando de mostrar cómo se fueron vinculando las distintas regiones a estos procesos. La acción de estas fuerzas y de otras, como el papel del Estado y la agricultura moderna, determinó un ciclo largo de convergencia en los niveles de ingreso interregional.

También tratamos de mostrar cómo hacia los años ochenta se produjo un punto de quiebre que dio paso a una fase de polarización o aumento de las disparidades en el ingreso de los departamentos. A nuestro juicio, esta ruptura guarda relación tanto con el hecho de que las fuerzas convergentes del pasado perdieron su impulso, como con la aparición de vectores polarizadores nuevos como los desarrollos minero-petroleros en regiones de enclave y la emergencia de una economía de servicios avanzados en Bogotá, D. C. Esta última, combinada con la reestructuración a escala metropolitana de la industria, está profundizando y revistiendo de nuevos visos la tradicional primacía bogotana en el contexto nacional. Es decir, en el lenguaje de los modelos de convergencia de Quah, aplicados en Colombia por Bichernall, que estaríamos en presencia de una configuración tipo *twin peaks*<sup>82</sup>, con dos modalidades muy distintas de economía regional liderando el desarrollo nacional.

Al lado de estos territorios *ganadores* están los de la Costa Atlántica, cuyo rezago secular resulta casi incomprensible a la luz de las potencialidades de la región, y las zonas *grises* como Antioquia y el Eje Cafetero, y aún el Valle del Cauca (más recientemente), que después de un brillante desempeño a lo largo de casi todo el siglo XX, están entrando en el XXI con el rumbo extraviado. Y por supuesto, están las regiones perdedoras por la acumulación inveterada de factores de atraso y marginalidad, como la del litoral Pacífico y la Amazonia a las que ni el mercado, ni la acción del Estado les están brindando salidas viables y oportunas.

Por cierto, todo el cinturón fronterizo de Colombia con el Pacífico, con el Atlántico, con Venezuela, con la Amazonia y con Ecuador, es atrasado y frágil.

---

<sup>82</sup> Birchenall, Javier *et al.* (1997), *op. cit.*

El modelo aperturista, por su parte, no ha tenido por sí mismo, consecuencias espaciales muy dramáticas y antes que satisfacer la expectativa de redirigir las inversiones hacia nuevas fronteras de desarrollo, está reforzando las tendencias polarizadoras.

Como oscuro telón de fondo, una violencia desbocada asociada con el narcotráfico, está distorsionando dramáticamente todos los parámetros racionales del funcionamiento de la sociedad colombiana y, por ende (y tal vez con más fuerza), de sus instancias regionales.

De tal manera que, en el campo de lo regional, el desafío hacia el futuro es enorme y pasa necesariamente por la paz y por la democratización de las posibilidades de crecimiento y de inserción económica internacional de los territorios colombianos. Al efecto, es urgente que en estos primeros años del siglo XXI el país defina una política económica regional, que trascienda el tema de la descentralización, necesario pero no suficiente, para entrar en una dimensión más comprensiva e integral.

## CAPÍTULO SÉPTIMO

### Marco conceptual y metodológico para el diseño de una nueva generación de políticas de desarrollo regional en Colombia

#### I. Introducción

*Colombia tiene más territorio que Estado, gobierno y administraciones públicas; y menos nación y sociedad civil que territorio.*

RODRIGO ESCOBAR NAVIA

En el presente capítulo se intentará delinear un marco conceptual y metodológico para el diseño de una nueva generación de políticas de desarrollo regional y local en Colombia.

En esta medida, el trabajo no es una propuesta acabada sobre la materia, sino una guía sobre los principales elementos teóricos –de la práctica internacional y de las realidades colombianas– que deben tomarse en cuenta para el propósito mencionado.

Al efecto, se apelaré inicialmente a los criterios que se desprenden de las exposiciones desarrolladas en los capítulos precedentes, para ir después incorporando las especificidades del contexto nacional que sean pertinentes.

De entrada conviene enunciar cuál es la *idea-fuerza* o propósito central del trabajo: *señalar la necesidad imperiosa de incorporar la dimensión territorial/espacial en las estrategias y políticas nacionales de desarrollo.*

Si Colombia es en realidad una Eslokenya<sup>1</sup>, no es razonable seguir definiendo políticas de desarrollo suponiendo (implícitamente) que el país tiene el grado de homogeneidad de Suiza o Luxemburgo. Es innegable que una determinada política industrial tiene unos efectos en Medellín muy distintos a los que puede tener en Buga o Ibagué, impactos diferenciales éstos que pueden predicarse con la misma pertinencia de una política tecnológica o de telecomunicaciones.

Para poner un ejemplo concreto, la tasa de cambio tiene efectos diferenciales en las regiones colombianas, en función de sus conformaciones sectoriales disímiles y los diversos mercados con los cuales comercian. Entonces, la obser-

---

<sup>1</sup> Bogotá la región más avanzada, tiene un ingreso *per cápita* similar al de la República Eslovaca, mientras que el del Chocó, la región más atrasada, es equivalente al de Kenya.

vacación general de que “el peso está revaluado” tiene implicaciones diferentes para las distintas regiones del país.

A este respecto, Ibarra encontró que el índice de la tasa de cambio real que enfrentan los exportadores de la Región Caribe y las otras regiones rezagadas, es sustancialmente diferente a la que aplica a los exportadores del resto del país<sup>2</sup>.

En este sentido, la Unión Europea provee una pauta digna de tomarse en cuenta. En ésta, que es el espacio de integración transnacional más avanzado del mundo, existe desde 1994, aunque todavía con funciones limitadas, el Comité de Regiones, que actúa como un ente consultivo de los órganos de la UE, con el fin de evaluar el impacto de las políticas comunitarias de cohesión económica y social sobre las regiones subnacionales, entre otras materias.

No sólo es necesario tener políticas regionales, sino que éstas deben elaborarse en concertación con las propias regiones, a través de instancias creadas para el efecto.

Por lo demás, en Colombia éste ya no es sólo un asunto de *rational public choice*, sino un mandato del ordenamiento constitucional vigente.

## II. Criterios derivados de la teoría, las políticas y las experiencias internacionales

Podemos intentar sintetizar la exposición del primer capítulo de este trabajo, diciendo que la perspectiva teórica de la Competencia Regional (*Competence Regional Theory*) concibe el desarrollo económico como un proceso de desarrollo integrado por los elementos que componen la realidad regional (véase capítulo primero, sección III). La articulación de estos elementos está dada por el *territorio*. De esta manera, el desarrollo económico se enmarca en el *desarrollo territorial*, en el cual confluyen las dimensiones política, económica, social y ambiental.

Desde esta perspectiva, pensar el desarrollo supone partir de la realidad territorial, de los elementos que la componen, de la articulación sistémica entre ellos y de los mecanismos instrumentales para activarla.

Por consiguiente –insistiremos en la idea– el territorio ya no sería más un factor (o capítulo) que puede o no incorporarse en las estrategias de desarrollo, sino un elemento explicativo esencial del desempeño de la economía nacional y, por tanto, una de las bases fundamentales de dichas estrategias.

---

<sup>2</sup> Ibarra, Armando (1999), “Índice encadenado de la tasa de cambio real regional ponderado por el comercio de exportación”, en *Borradores de Economía*, No. 122, Bogotá: Banco de la República.

Pierre Veltz no puede ser más claro:

El Estado... desempeña una doble función que el mercado no puede cumplir: preserva y desarrolla los efectos de coherencia necesarios para la productividad global; “retrasa los relojes”, por retomar la expresión de P. Delmas, salvaguardando un espacio para los procesos de fondo que exigen la duración en el tiempo... esta concepción es radicalmente diferente de la del Estado-es-cudo al servicio de los sectores exportadores, derivado de un Estado asistencial y redistributivo... ya es hora de comprender que la cohesión social, en el sentido más amplio del término, es “la condición misma de la eficiencia”.

Y prosigue Veltz:

Los países que prácticamente no conocen la pobreza ni el desempleo son los que han sabido preservar esa cohesión, los que conocen las diferencias de ingresos menos acusadas; y no aquellos que tienen los costos salariales más bajos y que desmantelan o rechazan la cohesión social. Es cierto que la ecuación solidaridad-competitividad no es sencilla, pero la idea recibida según la cual habrá que arbitrar de forma global de ahora en adelante entre dos objetivos opuestos es absurda..., la prueba experimental ya está hecha, es la de todos los “milagros económicos” de este siglo...

Las ciudades y las metrópolis están evidentemente en la primera línea de combate. Es en las ciudades donde la economía avanzada extrae los recursos relacionales, y es en las ciudades donde se juega el futuro de nuestros bienes más preciados: la solidaridad y el civismo<sup>3</sup>.

Ahora bien, mientras más abierta, más globalizada, sea la economía, se vuelve cada vez más *relacional*. Relacional frente a la división internacional del trabajo y relacional *vis à vis*, lo que Marshall llamaba las externalidades “no mercantiles”. La gran paradoja es entonces que mientras parece imponerse la lógica del cálculo puramente económico, las empresas son conducidas a movilizar de forma prioritaria los recursos sociales, culturales y geográficos, que no se contabilizan en los cálculos que se hacen de la eficiencia económica y por tanto están ausentes de sus métodos de gestión. La economía avanzada con su constante apelación a las redes sociales, a los intercambios informales, a las sinergias, al compromiso cívico, en fin, a la *etérea atmósfera* marshalliana, se mueve cada vez más en una dimensión *extraeconómica*, que sólo puede ser captada cabalmente con la noción de sistemas territoriales.

---

<sup>3</sup> Veltz, Pierre (1999), *Mundialización, ciudades y territorios*, Barcelona: Editorial Ariel, p. 239.

Trátese de distritos industriales, medios que aprenden, emprenden e innovan, *network-based industrial systems*, sistemas de innovación o *clusters*, los atributos comunes de estas configuraciones son su carácter sistémico, la asociatividad y la proximidad territorial.

A su turno, los sistemas territoriales emergentes están afectando las instituciones socio-políticas que regulaban el paradigma productivo de la posguerra y especialmente la distribución de las funciones políticas entre los niveles nacional, supra y subnacional de gobierno. En este sentido, mientras las restricciones que la globalización impone a la soberanía del Estado-nación han recibido una enorme atención, el otro lado de la moneda —las transformaciones de los gobiernos regionales y locales— sólo hasta muy recientemente está empezando a ser analizado. El hecho es que los cambios en el nivel subnacional son en todo sentido tan significativos como aquellos del nivel supranacional.

La nueva constelación de formas productivas no puede difundirse por toda la sociedad, sin un cambio correspondiente en una amplia gama de instituciones sociales y políticas. Es decir, que las instituciones deben evolucionar y aprender en un período de cambio económico y tecnológico rápido, lo cual suscita la cuestión de cómo las naciones y regiones deben organizarse para innovar y la forma en que estos sistemas de innovación se adaptan a las tendencias de cambio estructural en el nuevo paradigma tecno-económico.

Un sistema regional de innovación, necesitará, por tanto, unas instituciones regionales de gobierno que resulten funcionales a los propósitos de dichos sistemas o, expresado en otras palabras, que adopte políticas para promover un clima favorable a la innovación y la actividad empresarial en general.

Un gobierno de estas características habrá de ser menos centralizado (por definición), menos jerárquico y más proclive a las asociaciones público-privadas, sobre la base de la confianza, reciprocidad, concertación, transparencia y apertura al cambio. Esto, a su turno, implica la transferencia de competencias y recursos en materia de promoción del desarrollo a organizaciones privadas y cívicas capaces de proveer los servicios o programas requeridos (tales como entrenamiento vocacional o transferencia de tecnología)<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Se nos ocurre que un Estado de estas características es lo que Boisier tiene en mente cuando plantea, más voluntaristamente quizás, los atributos que debe tener el Estado moderno desde la perspectiva de las regiones: inteligencia, velocidad, flexibilidad, maleabilidad e imaginación creativa. Boisier, Sergio (1995), “La modernización del Estado, una mirada desde las regiones”, Santiago: Ilpes, documento 95/27, serie *Ensayos*.

El tránsito hacia esta modalidad asociativa de gobierno regional, para cuya descripción en el capítulo primero nos basamos en Jessop y que no es una propuesta sino una tendencia fáctica, no debería suponer un abandono del papel del Estado central, sino su rediseño. Por lo pronto, recuérdese la función indeclinable de garante de la cohesión social a escala nacional que Veltz le atribuye al Estado-nación.

El peligro evidente es terminar con lo peor de los dos mundos: ni Estadonación fuerte, ni Estado regional fuerte<sup>5</sup>.

Unas de las primeras instituciones –entendidas en este caso como los mecanismos para preservar y transmitir conocimiento social sobre los procesos económicos– en acusar el cambio del paradigma tecno-económico en los años ochenta, fueron las políticas regionales. De las políticas arriba-abajo de corte keynesiano, orientadas principalmente a la reducción de las brechas interregionales, se fue pasando a intervenciones más selectivas encaminadas a activar el potencial de desarrollo endógeno de las regiones, que estaba siendo explicitado por el enfoque de la acumulación flexible. Esta transición resultaba además pertinente en vista de las dificultades fiscales y de otro orden del Estado-nación, que le dificultaban seguir jugando un papel activo en la promoción del desarrollo regional.

De aquí en adelante, como se vio en el capítulo segundo, las políticas tomaron en los países desarrollados dos caminos diversos: el modelo europeo, caracterizado por esfuerzos endógenos de las regiones con un decisivo apoyo de las políticas de cohesión social de la Unión Europea, y el modelo estadounidense, definido por un activismo económico de los estados de la Unión, que para Clarke y otros perfila el *entrepreneurial state* sin colaboración activa del gobierno federal<sup>6</sup>.

Pero en ambos casos los instrumentos utilizados han sido bastante similares, esto es, sistemas industriales regionales, distritos industriales, sistemas de innovación, *clusters*, investigación y desarrollo, infraestructuras de telecomunicaciones, capital de riesgo, etc., sin que Francia haya abandonado su *Aménagement du Territoire*, ni Estados Unidos su *Growth Management*.

---

<sup>5</sup> Para esta síntesis del capítulo primero nos ha sido muy útil un trabajo de David A. Wolfe, de la Universidad de Toronto. Véase su: "The Emergence of the Region State", paper prepared for the Bell Canada Papers, 5, *The Region State in a Global Information Era: Policy Challenges*, John Dentsh Institute for the Study of Economic Policy, Queens University, Kingston, Ontario (internet).

<sup>6</sup> Clarke, Susan *et al.* (1999), "Estrategias de desarrollo en áreas deprimidas en Estados Unidos", en revista *Territorios*, No. 1, Bogotá: Cider/Universidad de los Andes.

Con un paralelismo que valdría la pena estudiar más a fondo, en América Latina los cambios en las estructuras de base de la economía y la técnica han tenido efectos en las políticas, que guardan bastante similitud con los que tuvieron lugar en los países desarrollados.

Aparte de la quimioterapia de las reformas neoliberales, en el ámbito latinoamericano también se ha presentado una terciarización de las regiones más avanzadas, especialmente de las áreas metropolitanas, y un nuevo ciclo de reza-go de las más atrasadas. En las primeras el imperativo de la competitividad obliga a hablar el lenguaje de los *clusters*, los distritos y los medios innovadores. Las segundas han caído en el peor de los dos mundos: no hay ayuda del Estado central, pero tampoco existen las condiciones para un desarrollo endógeno.

No obstante, la ausencia de políticas de cohesión social se ve parcialmente compensada por los procesos de descentralización, que en algunos países como Brasil, Argentina, Chile, Bolivia y Colombia han hecho avances importantes<sup>7</sup>.

Lo que ciertamente se echa de menos es la gestión sistémica de los elementos mencionados y por ello hemos caracterizado esta fase como la de manejo casuístico de instrumentos sin marcos coherentes de política.

Los emplazamientos en donde se condensan las nuevas sinergias—los nodos del archipiélago de Veltz—son, desde luego, algunos lugares clásicos de la modernidad de Occidente como Londres, París y Tokio; otros no menos conspicuos como Silicon Valley, Ruta 128, Emilia Romagna y Baden-Württemberg; algunos bastante más exóticos como Beseto (Beijing-Seúl-Tokio), Taiwan/Fujian (China) y la Zona Económica del Nordeste Asiático (Nakhodka, Khabarousk, Vladivostok, Vanino y Komsomol'sk en la CEI, y Nigata en Japón) e incluso algunos quiméricos o virtuales como Hongcouver (Hong Kong y Vancouver).

En América Latina también hay regiones ganadoras, no sólo São Paulo y Campinas, Buenos Aires y Santiago, Lima y Bogotá, la frontera norte de México, el sudeste brasileño, sino también otras menos conocidas como Antofagasta (Chile), la Guajira (Colombia) y Santa Cruz (Bolivia).

El problema es que en el contexto latinoamericano coexisten tres tipos de economía regional: las áreas metropolitanas que concentran las actividades de la Nueva Economía; las exportadoras de recursos naturales y por tanto con eco-

---

<sup>7</sup> Finot, Iván (2000), "Descentralización en América Latina: teoría y práctica", *Serie Gestión Pública*, No. 12, Santiago de Chile: Ilpes/Cepal, p. 11.

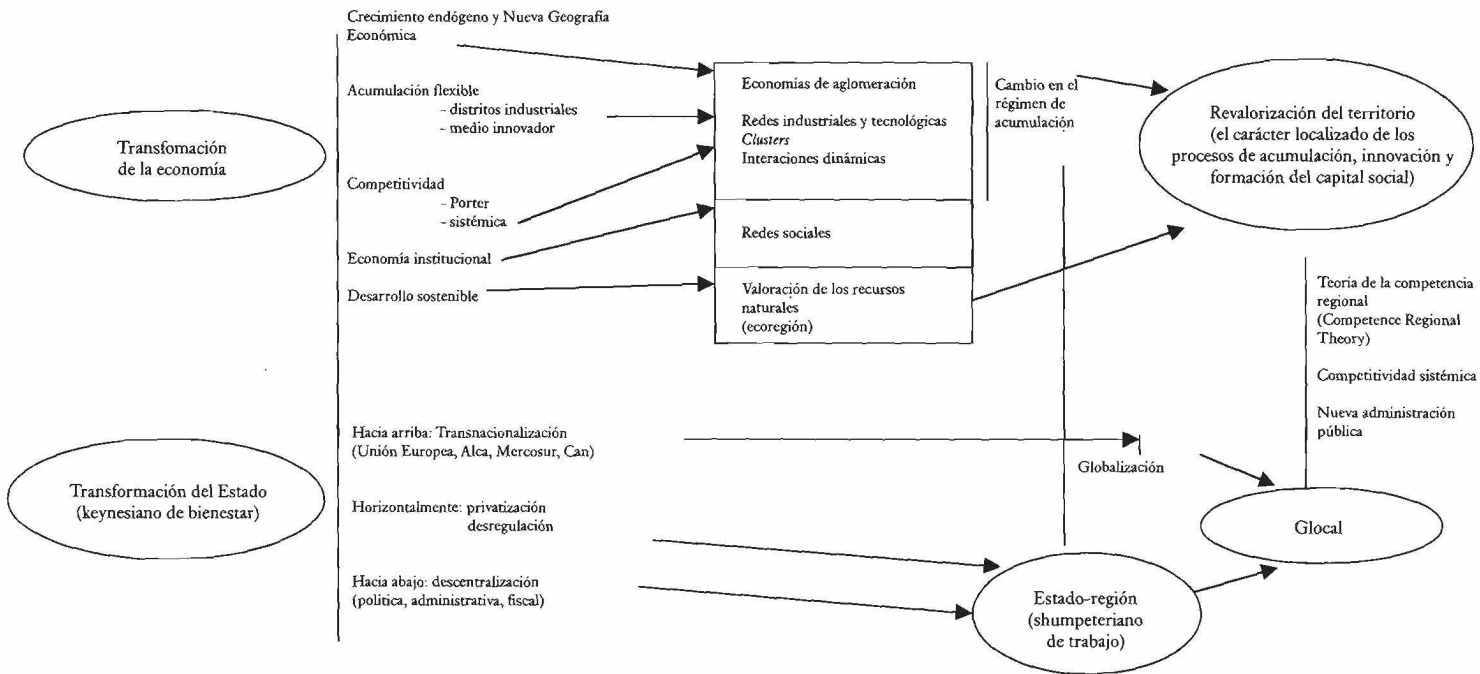
nomías primarias; y un vasto contingente de zonas marginadas de las vibrantes corrientes del comercio intraindustrial, la maquila y el procesamiento de datos *overnight*.

En apretada síntesis lo expuesto en esta sección puede presentarse, así:

1. Las transformaciones estructurales de la economía tienden a un desarrollo productivo aglomerado en unas determinadas localizaciones (cambios en el régimen de acumulación).
2. En paralelo, y en parte como consecuencia de lo anterior, hay un proceso de transformación del Estado y las instituciones que también tiende hacia lo regional y local.
3. En América Latina se observa un nuevo ciclo de polarización regional.
4. Lo anterior conduce a una distribución trimodal del crecimiento: regiones de economía avanzada, exportadoras de recursos naturales y rezagadas.
5. Se requiere entonces un nuevo marco de políticas regionales que integre los objetivos de cohesión social (arriba-abajo), con la descentralización, el ordenamiento territorial y el activismo económico regional y local.

Manteniendo la forma esquemática, en las tablas VII. 1, VII. 2 y VII. 3 se presentan estas conclusiones un poco más elaboradas.

Tabla VII. 1



Fuente: Elaboración propia con base en conceptos expuestos en el capítulo primero.

**Tabla VII. 2**  
**Tendencias regionales en América Latina**

---

1. Las economías nacionales parecen estar funcionando bajo la influencia de la globalización, de acuerdo con la lógica de los modelos de crecimiento endógeno y de la Nueva Geografía Económica. En consecuencia:

1.1 Agotamiento de los procesos de convergencia e inicio de un ciclo de polarización, en el cual las regiones ganadoras son:

a) Las áreas metropolitanas que están dejando de ser polos industriales fordistas, para convertirse en nodos concentradores de las funciones terciarias superiores de comando y dirección.

b) Las áreas exportadoras de recursos naturales, cuya bonanza tiene impactos negativos en el ambiente.

1.2 Las regiones perdedoras son casi todas las demás, excepto algunas zonas que están logrando una reconversión de su economía.

2. En el contexto de las políticas orientadas a las reformas estructurales, no hay políticas explícitas de desarrollo regional, pero sí se están utilizando muchos instrumentos de segunda (y tercera) generación sin un marco coherente de política.

3. Impulso al proceso de descentralización administrativa, política y fiscal.

4. Emergencia de corredores de ciudades, regiones metropolitanas, regiones transnacionales, medios de innovación, distritos industriales y otras formas espaciales propias del posfordismo.

5. Emergencia del activismo económico regional-desarrollo económico endógeno (regional o local).

---

Fuente: Elaboración propia con base en los conceptos expuestos en el capítulo segundo.

Tabla VII. 3  
Nuevas políticas regionales en América Latina  
—segunda generación—

| Políticas arriba-abajo<br>keynesianas-<br>intervencionistas (que<br>deben mantenerse)   | Políticas de<br>ordenamiento<br>territorial                                   | Crecimiento<br>endógeno y NGE   | Acumulación flexible   |   | <i>Clusters</i>   | Activismo regional  | Síntesis   |
|---|---|---|--|---|---|---|--|
|   |   |   | Distritos industriales   | Medio innovador                           |   |   |  |
| <p>Cohesión (reducción de<br/>disparidades internas)</p> <p><b>Hardware:</b><br/>Infraestructuras físicas y<br/>de telecomunicaciones</p> | <p>Regionalización</p> <p>Competencias de las<br/>entidades territoriales</p> | <p>Capital físico</p> <p>Capital humano</p> <p>Conocimiento</p> <p>Buenas instituciones</p> | <p>Cooperación y<br/>asociación entre firmas y<br/>creación de nuevos<br/>recursos humanos</p> <p>Infraestructura de<br/>servicios avanzados</p> | <p>Sistema regional de<br/>innovación</p> | <p>Pymes-estímulo a<br/>la capacidad de<br/>innovación y<br/>cooperación entre<br/>empresas</p> | <p>Proactividad</p> <p>Selectividad sectorial</p> <p>Clima empresarial</p> <p>Intervención en las<br/>condiciones del mercado</p> <p>Apoyo a la inversión</p> | <p><b>Hardware:</b><br/>Infraestructura para articular<br/>el mercado interno y a éste<br/>con el internacional.<br/>Infraestructura de<br/>telecomunicaciones y<br/>telemática.</p> <p><b>Software:</b><br/>Capital humano,<br/>Apoyo a la pyme, innovación<br/>tecnológica, sistemas de<br/>información.</p> <p><b>Orgware:</b><br/>Descentralización<br/>Regionalización y<br/>ordenamiento territorial<br/>Administración pública local<br/>para el desarrollo.</p> <p>Alianzas público-privadas</p> <p>Proyectos estratégicos<br/>consensuados.</p> |

Fuente: Elaboración del autor.

### III. El diálogo entre la teoría y los hechos en Colombia

Durante la Colonia y hasta la primera mitad del siglo XIX, la economía colombiana giró alrededor de la producción de alimentos en el altiplano cundiboyacense y de las actividades manufactureras del oriente santandereano. Después de las reformas liberales de 1859, el modelo exportador de materias primas (tabaco, quina, añil y cueros) determinó las primacías sucesivas de las regiones en las que se originaban estos productos, como Tolima, Cundinamarca y el valle del Magdalena, las cuales dependían casi exclusivamente del mercado internacional y no tenían ninguna conexión entre sí.

El cultivo y la exportación de café a finales del siglo XIX y, ya en el siglo XX, las inversiones en infraestructura vial, el inicio de la agricultura comercial y la industrialización, permitieron la incorporación de otras regiones a los circuitos económicos nacionales e internacionales, desplazándose el eje de gravedad hacia el occidente (Medellín, Viejo Caldas y Valle del Cauca).

De esta manera, comienza a descongelarse el patrón de fragmentación regional que venía desde la época colonial y se inicia un proceso de integración del mercado nacional que alcanzó su cota más alta a finales de la década de los sesenta, coincidiendo con una relativa madurez del sector industrial.

Durante todo el ciclo que va desde los años treinta hasta los setenta, las disparidades regionales se acortaron en forma sustancial. Es en este contexto que se acelera el ascenso de Bogotá hacia la cúspide de la jerarquía urbano-regional del país, con un proceso de concentración que es consustancial a la unificación de un espacio económico nacional y que se había presentado en los países más grandes de América Latina varios decenios atrás.

La situación de un mercado nacional con razonables niveles de integración duró escasamente dos decenios (1970-1990), toda vez que la evidencia empírica reseñada en el capítulo cuarto es contundente, en cuanto a que a partir de los años ochenta las brechas en el nivel de desarrollo de los departamentos comienzan a ensancharse de nuevo, en un movimiento hacia la *balcanización* típica del siglo XIX.

La fase de convergencia, jalonada por fuerzas estructurales como las que se han mencionado, fue seguramente reforzada por las políticas regionales puestas en práctica en las décadas de los sesenta y los setenta. Aunque su efecto puede haber sido no muy decisivo, es claro que medidas como el impulso a las ciudades intermedias, los programas de desarrollo rural integrado y descentralización industrial coadyuvaron a la reducción de las brechas interregionales.

El inicio del ciclo de polarización coincide, en cambio, con el abandono de las políticas regionales activas y su reemplazo por los procesos descentralizadores y con la adopción de las políticas neoliberales en los años noventa. Claro que señalar estas coincidencias no supone, en modo alguno, que estemos planteando una relación de causalidad entre tales fenómenos, especialmente en el caso de la descentralización, puesto que ésta, tal como se analizará más adelante, más bien parece haber contribuido a mitigar la ampliación de las brechas.

Tal como se plantea en el capítulo sexto, el agotamiento del proceso de convergencia se debe principalmente a la *asintotización* (si se nos permite este barbarismo) o pérdida de dinamismo de los sectores que contribuyeron a impulsarlo. Es decir, que la mayoría de las fuerzas que actuaron a favor de la integración del mercado nacional en el período 1926-1970 (urbanización, migraciones, infraestructura, café y agricultura comercial) perdieron impulso a la altura de los años ochenta. También contribuyen a la divergencia, la aparición de vectores polarizadores como los desarrollos minero-petroleros y la emergencia en Bogotá de una economía de servicios avanzados.

La apertura no ha logrado redirigir las inversiones hacia la Costa Atlántica, ni estimular la productividad de los sectores industrial y agropecuario. En la condición de mayor indefensión se quedan los territorios de la Orinoquia, la Amazonia y el Andén Pacífico, que constituyen más de las dos quintas partes del territorio nacional y donde soplan los vientos tormentosos del cultivo y tráfico de estupefacientes.

Si nos atenemos de la exposición presentada en el capítulo sexto (sección VI), la guerrilla tiene una visión estratégica muy coherente, que revela paradójicamente una buena comprensión de la nueva geografía económica del país. Aunque sólo fuera por este hecho tan perturbador, vale la pena definir una visión de Estado que le salga al paso a la alevosía de los agentes de la insurrección armada y sienta las bases de un nuevo ordenamiento político-económico del país. Por suerte, hay asomos de un activismo regional orientado en esta dirección.

En síntesis, desde el punto de vista territorial, Colombia entra en el siglo XXI en las siguientes condiciones:

- a) Un proceso de divergencia en los niveles de ingreso interregionales, que es fragmentador del mercado nacional y altamente gravoso para las regiones más atrasadas.
- b) Unas políticas macroeconómicas que son proclives a la polarización.
- c) La coexistencia de varios modelos de economía regional desarticula-

dos entre sí: la economía terciaria de Bogotá, las exportaciones primarias de los nuevos departamentos, las zonas grises de las regiones industriales maduras y las regiones rezagadas sin potencial endógeno.

d) Un proceso de descentralización avanzado que –bien dirigido– puede convertirse en palanca del desarrollo regional.

e) Una guerrilla fortalecida que va cerrando su amenazante cerco sobre el Trapecio Andino, el *heartland* del país.

f) La ausencia de una política regional de Estado que integre las acciones orientadas a fortalecer la cohesión nacional (revirtiendo el ciclo polarizador), las nuevas generaciones de instrumentos de promoción regional y las iniciativas surgidas de las propias regiones.

#### **IV. Lineamientos para una nueva política regional y unas nuevas políticas de desarrollo regional**

Mario Polèse distingue dos grandes categorías de políticas económicas en materia regional:

i) Las políticas regionales propiamente dichas, con las que se busca reducir las disparidades o desigualdades regionales de empleo o de ingreso por habitante. Estas políticas buscan a menudo reorientar la distribución espacial de las actividades económicas (fuentes de ingreso y de empleo). Estas políticas pueden tener por objetivo la distribución directa de los ingresos por medio de transferencias.

ii) Las políticas de desarrollo regional, dirigidas a ayudar a promover el desarrollo de regiones particulares. Se trata aquí de establecer políticas de desarrollo económico a escala regional<sup>8</sup>.

Estas definiciones, que coinciden con las de Pujadas y Font, presentadas en el capítulo segundo (sección I); con las de Aydalot y Armstrong; y con las de Taylor<sup>9</sup>, nos servirán de guía para desarrollar las secciones siguientes.

El concepto de política regional corresponde a lo que a lo largo de este trabajo hemos llamado políticas keynesianas o intervencionistas, redistributivas, de cohesión social o de arriba-abajo, o sea la primera generación de políticas.

---

<sup>8</sup> Polèse, Mario (1998), *Economía urbana y regional. Introducción a la relación entre territorio y desarrollo*, Cartago, Costa Rica: Libro Universitario Regional (Eulac/GTZ), p. 214.

<sup>9</sup> Esta coincidencia está señalada en: Cuervo, Luis Mauricio (1999), “El rompecabezas de la intervención económica territorial”, en *Territorios*, No. 2, Bogotá: Cider, Uniandes.

Por su parte, la noción de políticas de desarrollo regional engloba las políticas de segunda y tercera generación, que son más selectivas y diferenciadas según el potencial y las características de cada región.

### 1. Las políticas regionales

El objetivo último de toda política regional está claramente expresado en la Constitución canadiense, según la cual todos los ciudadanos del país tienen derecho al mismo nivel de servicios públicos, sin importar su región de residencia. El instrumento utilizado son los *pagos de perecuación* (transferencias fiscales)<sup>10</sup>.

Las políticas redistributivas a escala nacional corresponden a la primera generación de políticas que en algunos países han caído un tanto en desuso (en Estados Unidos, por ejemplo), pero que siguen practicándose en el plano comunitario en Europa. En América Latina, y en Colombia en particular, existen todas las razones para plantear que actualmente—incluso con más veras que en el pasado— existe la necesidad de instrumentar una política de cohesión regional.

En el país existen dos grandes brechas territoriales que reclaman la acción redistributiva del Estado: la existente entre el campo y la ciudad y la que se da entre las regiones mismas<sup>11</sup>.

#### 1.1 La relación campo-ciudad

Como se vio en el capítulo quinto, la dinámica de las relaciones entre las áreas rurales y las urbanas fue una preocupación presente en todos los planes de desarrollo de los años sesenta y setenta. El plan de la Administración López Michelsen (1974–1978) se denominó *Para Cerrar la Brecha*, precisamente porque su tema central era la superación de los desequilibrios no sólo entre el campo y la ciudad, sino en el interior de los centros urbanos.

Desde los años treinta el país ha tenido el mismo plan de desarrollo. Éste consistió en un apoyo decidido y una alta protección al sector moderno de la economía... en el pasado ese esquema de desarrollo probablemente era una ne-

---

<sup>10</sup> Polèse, Mario (1998), *op. cit.*, p. 229.

<sup>11</sup> Habría una tercera en el interior de las regiones e incluso una cuarta en el interior de los centros urbanos, a las que no vamos a referirnos en profundidad en este trabajo.

cesidad. Se tenía que iniciar la industrialización y la modernización de nuestra economía. Pero el tipo de desarrollo que se logró a través de este esquema benefició poco a la gran masa de trabajadores agrícolas sin tierra y a los minifundistas...<sup>12</sup>

La brecha entre campo y ciudad, medida en términos del indicador de línea de pobreza, efectivamente se contrajo en la década de los setenta<sup>13</sup>.

No obstante, a finales del decenio de los noventa, la Misión Rural reportó para la zona estudiada un panorama realmente dramático, tal como puede observarse en el cuadro VII. 1.

**Cuadro VII. 1**  
**Población bajo línea de pobreza**

| Año  | Urbana<br>(millones de habitantes) | %    | Rural<br>(millones de habitantes) | %    |
|------|------------------------------------|------|-----------------------------------|------|
| 1978 | 7.9                                | 48.3 | 7.1                               | 70.3 |
| 1988 | 10.1                               | 44.3 | 7.2                               | 62.6 |
| 1991 | 11.6                               | 37.3 | 8.0                               | 68.4 |
| 1995 | 11.6                               | 32.5 | 8.1                               | 68.9 |

Fuente: Gómez, Alcides y Martha Duque (1999), *Tras el velo de la pobreza. La pobreza rural en Colombia y los desafíos para el nuevo milenio*, Misión Rural, Vol. 3, Bogotá: Finagro/Ilica/TM Editores/, p. 14.

En este cuadro se destacan tres aspectos: a) mientras que la línea de pobreza (por insuficiencia de ingresos) cae 5.8 puntos en el área urbana, en la rural sólo baja 1.4 puntos en diecisiete años, b) el porcentaje de pobres en la zona rural supera en 26.4 puntos el del urbano, y c) en el área rural, la tendencia al mejoramiento que se presentó entre 1978 y 1988, se revirtió en 1991 y continuó deteriorándose en 1995.

<sup>12</sup> López Michelsen, Alfonso (1975), *Para cerrar la brecha. Plan de desarrollo social, económico y regional 1975-1978*, Bogotá: Imprenta Nacional, Presentación, p. vii.

<sup>13</sup> Sarmiento, Libardo (1994), "Evolución de la pobreza y la calidad de vida rural en Colombia, según tipos municipales y regiones, 1972-1992", en Minagricultura (1994), *El agro y la cuestión social*, Bogotá: TM Editores/ Banco Ganadero/ Caja Agraria/ Vecol, p. 116, Cuadro 6-6.

En contraste con la evolución de la pobreza por ingreso, el índice de NBI<sup>14</sup> muestra reducciones constantes entre 1973 y 1993, tanto en la zona urbana como en la rural. Con todo, las brechas entre las dos zonas no son menos pronunciadas. Mientras que el NBI urbano mejoró casi cuarenta puntos en dicho período, el NBI rural sólo lo hizo en treinta; y en el último año de la serie, el NBI rural (58%) prácticamente triplicaba el urbano (20%)<sup>15</sup>.

La ampliación de la brecha rural-urbana resulta confirmada también con un análisis de los cambios en los ingresos (incluyendo los subsidios sociales) realizado por Sánchez y Núñez, según el cual mientras que entre 1993 y 1997 el ingreso urbano aumentó en un 29%, el rural se contrajo en un 39%<sup>16</sup>.

En 1998, la Misión Rural presentó el informe final del estudio reciente más completo que se haya realizado en Colombia sobre el sector rural<sup>17</sup>. La Misión elaboró un vasto conjunto de trabajos organizados en dos series, integradas por un total de 23 volúmenes. Sin tener aquí ocasión de comentar con algún detalle este voluminoso estudio, que creemos conserva su vigencia a pesar de que fue ignorado por el Plan de Desarrollo 1998-2002, nos remitiremos al volumen de resumen preparado por el presidente de la Misión, para destacar sus recomendaciones más importantes<sup>18</sup>:

---

<sup>14</sup> El índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) considera como pobres aquellas personas y hogares que tienen por lo menos una de las siguientes características: vivienda inadecuada, vivienda sin servicios, hacinamiento crítico, inasistencia escolar y alta dependencia económica.

<sup>15</sup> Gómez, Alcides *et al.* (1999), *op. cit.*, p. 15. Las cifras que proporciona esta fuente difieren bastante de las de Sarmiento (1994), sobre todo en cuanto al área urbana. Se han tomado las primeras por ser más recientes.

<sup>16</sup> Sánchez, Fabio y Jairo Núñez (2000b), "Descentralización, pobreza y acceso a los servicios sociales ¿Quién se benefició del gasto público social en los noventa?", Santiago: Cepal, *Serie Política Fiscal*, No. 113, p. 36.

<sup>17</sup> La Misión Rural fue un ejercicio de prospectiva para el campo colombiano liderado por el Instituto Colombiano de Cooperación para la Agricultura, Iica, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Red de Solidaridad Social, Colciencias, Fonade, el Corpes de la Orinoquia, el Bid, la Fao, el Banco Mundial, la Aid, la GTZ y el PNUD. Se vincularon al trabajo de la Misión los gremios agropecuarios, varias universidades nacionales y extranjeras y un numeroso equipo de investigadores. La metodología de la Misión fue ampliamente participativa, a través de un foro permanente y 15 encuentros regionales (3 por región).

<sup>18</sup> Echeverri Perico, Rafael (1999), *Colombia en transición, de la crisis a la convivencia. Una visión desde lo rural*, Misión Rural, informe final, Bogotá: Finagro/Iica/TM Editores, capítulo I.

a) Elaborar un nuevo enfoque sobre el concepto de ruralidad, para superar la idea según la cual lo rural se limita a lo agropecuario y a la población que reside en forma dispersa en el campo. Esto supone abandonar el sesgo antirural que hoy prevalece en la sociedad colombiana.

b) Reconocimiento de que nuestra verdadera ventaja comparativa se encuentra en las condiciones de diversidad y diferenciación de productos, que busca cubrir nichos especiales de mercado con productos tropicales, siguiendo los ejemplos que ofrecen el café, el banano y las flores.

c) Integrar cadenas agroalimentarias e industriales y de servicios ambientales.

d) Poner en marcha una reforma agraria integral a un plazo de cinco años y definir un régimen moderno de tierras que elimine los incentivos a los mercados especulativos del suelo.

e) Redefinir el Programa de Desarrollo Rural Integrado, DRI, y cualificar la oferta laboral.

f) Mejorar los sistemas de financiamiento y provisión de capital de riesgo, a través de la reestructuración de las entidades financieras del sector.

g) Valorar técnicamente nuestra riqueza biológica y cultural y llevar al campo los recursos modernos de comunicaciones e informática.

h) Promulgar la ley orgánica de ordenamiento territorial del país, para, entre otros fines, incorporar al desarrollo nacional regiones estratégicas como la Orinoquia, la Amazonia y el Pacífico.

i) Fortalecer las instituciones gubernamentales del sector.

j) Para consolidar los procesos de desarrollo productivo y reconversión, se establece la necesidad de adelantar planes regionales y locales, que den cuenta de las particularidades de los procesos, potencialidades y necesidades territoriales.

## **1.2 La política urbana**

En contraste con el *benign neglect* de las políticas públicas con relación al campo, el Estado ha mostrado una atención más consistente hacia las áreas urbanas.

El impulso a las ciudades intermedias (Lleras Restrepo, 1966-1970), la construcción urbana como sector líder (Pastrana Borrero, 1970-1974), la Reforma Urbana de 1989 (Barco Vargas, 1986-1990), la política sectorial Ciudades y Ciudadanía (Samper Pizano, 1994-1998), son diferentes momentos de lo que parece constituir un *continuum* de interés por el tema urbano.

En este sentido habría que mencionar que el último plan (Pastrana Arango, 1998-2002), recoge en buena medida las políticas urbanas del Salto Social (1994-1998).

El sistema urbano de Colombia en la actualidad puede caracterizarse a grandes rasgos, como sigue<sup>19</sup>:

a) La tasa anual de crecimiento del grado de urbanización descendió en el último período intercensal (1985-1993) al 6%, después de disminuir progresivamente desde el pico del 25% alcanzado en el período 1950-64. Con una tasa de crecimiento demográfico reducida (2%) y decreciente, resultado de bajas tasas de natalidad y mortalidad, el país entró en la década de los noventa en la fase que se conoce como *transición demográfica*<sup>20</sup>.

b) El país tiene cerca de 1.100 municipios, de los cuales hay algunos en proceso de expansión y otros en declive.

Las áreas en crecimiento son:

– Bogotá, cuya participación en la población nacional está en constante aumento desde 1951 cuando era del 15.13%, llegando al 22.69% en 2000. Actualmente la población de Bogotá (6'302.533 hab.) equivale al total de las 3 ciudades grandes que le siguen en tamaño (Medellín, Cali, Barranquilla).

– Las otras ocho áreas metropolitanas, diferentes a Bogotá (Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Cúcuta, Pereira, Manizales y Armenia), comprenden otro 35% de la población nacional y concentran más del 50% de la actividad industrial. El conjunto de las nueve áreas metropolitanas absorbe el 60% de los aumentos totales de población, que son del orden de 860.000 habitantes anuales.

– Centros intermedios, que son polos agroindustriales o de apoyo a actividades de exportación minero-petrolera, como Sincelejo, Valledupar, Santa Marta, Neiva, Ibagué y Villavicencio.

– Centros que atraen corrientes migratorias como Yopal, San Andrés, Arauca, Florencia y San José del Guaviare.

c) En varias regiones del país se están conformando corredores o ejes urbanos: Barranquilla-Cartagena-Santa Marta en la Costa Atlántica; Manizales-Pereira-Armenia en el Viejo Caldas; Cali-Yumbo-Palmira-Buga-Tuluá-Cartago (el cual ya casi conecta con el anterior), en el Valle del Cauca; y Tunja-Duitama-Sogamoso en Boyacá.

---

<sup>19</sup> Esta caracterización se basa ampliamente en: Ministerio de Desarrollo Económico (1995), *Ciudades y ciudadanía, la política urbana del salto social*, Bogotá: Editorial Presencia, capítulo II.

<sup>20</sup> Flórez, Carmen Elisa (2000), *op. cit.*, capítulo 1.

d) Las cabeceras municipales que *pierden* son principalmente los centros urbanos de frontera, los del interior de la Costa Atlántica, los del Magdalena Medio y los del litoral Pacífico.

e) Las áreas funcionalmente integradas abarcan alrededor de 446.000 km<sup>2</sup> que representan el 40.3% del territorio nacional y alojan la totalidad de los 108 centros que representan las ciudades de más alta jerarquía de la red urbana. Ésta es el área efectivamente cubierta por la red vial nacional. A su vez, los municipios encabezados por estos 108 centros suman 97.000 km<sup>2</sup> o sea el 9% de superficie nacional. Otros 225.000 km<sup>2</sup> están muy débilmente articulados con los subsistemas urbanos. Finalmente, el otro 40% del territorio corresponde a zonas de la Orinoquia y la Amazonia (458.748 km<sup>2</sup>) que constituyen la periferia<sup>21</sup>.

Sobre la base de estas realidades, la política Ciudades y Ciudadanía (Administración Samper, 1994–1998) propuso unas estrategias sesgadas hacia la dimensión intraurbana (competitividad, gobernabilidad, solidaridad, sustentabilidad e identidad), que dejaron de lado la dimensión interurbana y la articulación de ésta con el área rural.

No obstante, con la promulgación de la Ley 388 de 1997, se hicieron avances importantes en la dirección del ordenamiento del territorio y el ambiente a escala del municipio –incluyendo su área rural– y de la armonización del ordenamiento territorial con el plan de desarrollo, al tiempo que se actualizaba la Ley 9/79 (Reforma Urbana), en cuanto a los mecanismos económicos de gestión del suelo<sup>22</sup>.

Tal como se mencionó antes, el Plan Cambio para Construir la Paz (1998–2002) recogió la mayoría de los lineamientos de la política de desarrollo *intraurbano* del plan anterior, pero siguió dejando por fuera la dimensión *interurbana* y las relaciones entre el sistema urbano y las áreas rurales.

Con todo, el plan en mención encuentra el *eslabón perdido* por la vía del componente ambiental, cuando en éste se propone “conservar y restaurar las ecorregiones estratégicas y dinamizar el desarrollo regional y urbano sosteni-

---

<sup>21</sup> Molina, Humberto (2002), “Ordenamiento territorial y sociedad en crisis: La construcción de un territorio posible”, en *Revista Foro*, No. 43, Bogotá: Ediciones Foro Nacional por Colombia, p. 30.

<sup>22</sup> Giraldo Isaza, Fabio (1999), *Ciudad y crisis ¿hacia un nuevo paradigma?*, Bogotá: TM Editores y otros, p. 89 y ss.

ble<sup>23</sup>. En este sentido se avanza incluso en el planteamiento de criterios diferenciales por región para la gestión ambiental (Caribe, Andina, Pacífico, Orinoquia y Amazonia)<sup>23</sup>.

De alguna manera, en este aspecto el plan Cambio para Construir la Paz acogió el enfoque del *biorregionalismo* que se mencionó en el capítulo primero (sección IV).

Un paso concreto en esta dirección lo constituye la expedición del Decreto 048 de 2001 que regula los planes ambientales regionales de las Corporaciones Autónomas Regionales. Esta norma define la planificación ambiental regional como:

Una tarea conjunta, participativa y coordinada entre los diferentes componentes del Estado, siendo éstos el sector público en sus distintos niveles territoriales, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales, el sector privado, la academia e institutos de investigación.

Además establece con toda claridad que, en adelante:

El proceso de planificación ambiental regional considerará las *interrelaciones e interacciones urbano-regionales*.

### 1.3 El eslabón del biorregionalismo

La connotación que le da el componente ambiental del plan Cambio para Construir la Paz (Colectivo ambiental) al concepto de *ecorregión estratégica*, tiene todos los elementos de los enfoques del *biorregionalismo*, a saber:

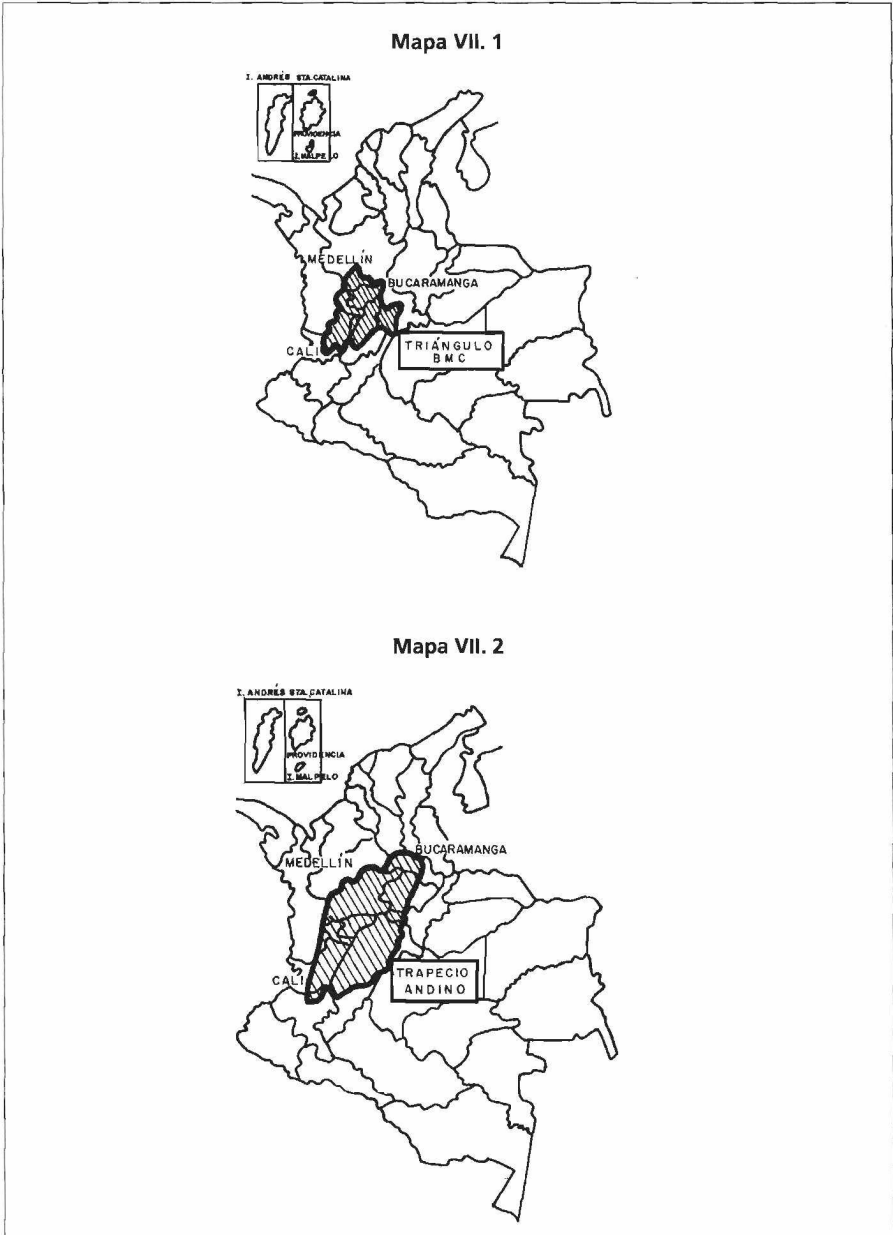
- *Endogeneidad*, recursos naturales, valores culturales.
- *Interacción*, articulación de actores y recursos.
- *Relación urbano-regional*, interacción de lo urbano y su entorno natural.
- *Incorporación de la dimensión económica*, como demanda de recursos y como impacto ambiental.

La representación gráfica del área que puede denominarse *trapezio andino*, la cual comprende el tradicional *triángulo de oro* (mapa VII. 1) (Bogotá-Medellín-Cali), más la franja que se prolonga hasta Bucaramanga, puede observarse en el mapa VII. 2. Esta macrorregión concentra el 53% de la población y el 83% de la actividad económica. Si a ella se agrega el llamado *corredor costero*, se obtienen unas magnitudes de población y de PIB que superan el 90% de los totales nacionales correspondientes.

---

<sup>23</sup> Presidencia de la República, DNP (1999), *op. cit.*, tomo 1, sección 4 III.

Localización del "Triángulo BMC",  
del Trapecio Andino y del "Corredor Costero"



Fuente: Galvis Aponte, Luis Armando (2001), "La topografía económica de Colombia", *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, No. 22, Cartagena: Banco de la República, Centro de investigaciones Económicas del Caribe Colombiano.  
Adaptación del autor.

Esta información gráfica es suficiente para ilustrar que la mayor presión sobre los ecosistemas proviene de las regiones del *trapezio andino* y en menor medida de la Costa Atlántica. En consecuencia aquí debería concentrarse el accionar de la gestión ambiental, con un *enfoque biorregional*.

En este sentido es indiscutible que unos son los problemas ambientales de la región central con más del 50% de la población, un 80% del PIB y más de 300 municipios, y otros muy distintos son los del Andén Pacífico con el 1% de la población, 33 municipios y una proporción marginal del PIB.

Para avanzar en esta dirección habría que generar una topografía que cruce los criterios ambientales con los económicos. En el mapa VII. 3 se presenta a título puramente indicativo la superposición de las regiones económicas de Galvis con las medio-ambientales de Sarmiento, pudiéndose observar que mientras las regiones del Pacífico, Antioquia y Amazonia son prácticamente homogéneas desde el punto de vista ambiental, en la región central coexisten seis regiones medio-ambientales diferentes.

El asunto se complica aún más porque en cada región económica cohabitan varias corporaciones ambientales regionales (Cars) que formulan planes de manera independiente. La solución a este último problema no debe pensarse por el lado de una redefinición de las jurisdicciones de las Cars, ni mucho menos de crear otras nuevas, lo cual tendría unos costos de transacción muy elevados, sino por el de aprovechar las estructuras institucionales actuales haciéndolas converger en su matriz ambiental común.

Al efecto cabe hacer plena utilización del artículo 23 (párrafo 3) de la Ley 99/93, que prevé:

Quando dos o más corporaciones tengan a su cargo la gestión de ecosistemas comunes, su administración debería efectuarse mediante convenios, conforme a los lineamientos trazados por el Ministerio del Medio ambiente.

Esta figura podría extenderse para incluir otras instancias como los departamentos y municipios. Al respecto cabe recordar que un análisis de los planes departamentales de desarrollo reveló que el componente ambiental es, entre un total de 10 factores, el que aparece con mayor frecuencia<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Moncayo Jiménez, Edgard (2001), *op. cit.*

Una forma eficaz de inducir este tipo de convenios es a través de incentivos financieros<sup>25</sup>.

Es de destacar que planteamientos como los expuestos anteriormente, están contenidos en la política de Gestión Urbano Regional aprobada en abril de 2002 por el Consejo Nacional Ambiental<sup>26</sup>.

#### **1.4 La descentralización**

Como lo hemos sugerido anteriormente, la descentralización del Estado reemplazó en Colombia las políticas regionales a partir de la Administración Betancur (1982-1986). O, para ponerlo en términos de Polèse, la vertiente redistributiva de la política regional dominó sobre la desconcentrativa (fuentes de ingreso y de empleo). Sin duda la descentralización ha sido el proceso de transformación del Estado colombiano de mayor trascendencia en el último decenio.

Ya sabemos, por lo expuesto en las secciones precedentes y en el capítulo sexto, que la descentralización está avanzando en Colombia contra el telón de fondo de un proceso de divergencia en los niveles de ingreso interdepartamentales<sup>27</sup>. Pero bien puede ser —y ese es uno de los puntos que queremos mostrar en este acápite— que la descentralización, especialmente la fiscal, haya logrado atenuar el efecto de las fuerzas polarizadoras mediante la financiación de las coberturas de salud y educación, esto es, del incremento en el acervo del capital humano.

En otras palabras, si puede demostrarse que las transferencias fiscales hacia los departamentos y municipios se han traducido en un mejoramiento de los niveles de salud y educación de las entidades territoriales, por fuerza habrá que concluir que la descentralización actúa como un factor de contrapeso a la divergencia inducida por los efectos de aglomeración en Bogotá y la apertura exportadora de las regiones ricas en recursos naturales.

Antes de entrar en estas materias vale la pena ofrecer algunas consideraciones generales sobre el desarrollo del proceso descentralizador en Colombia,

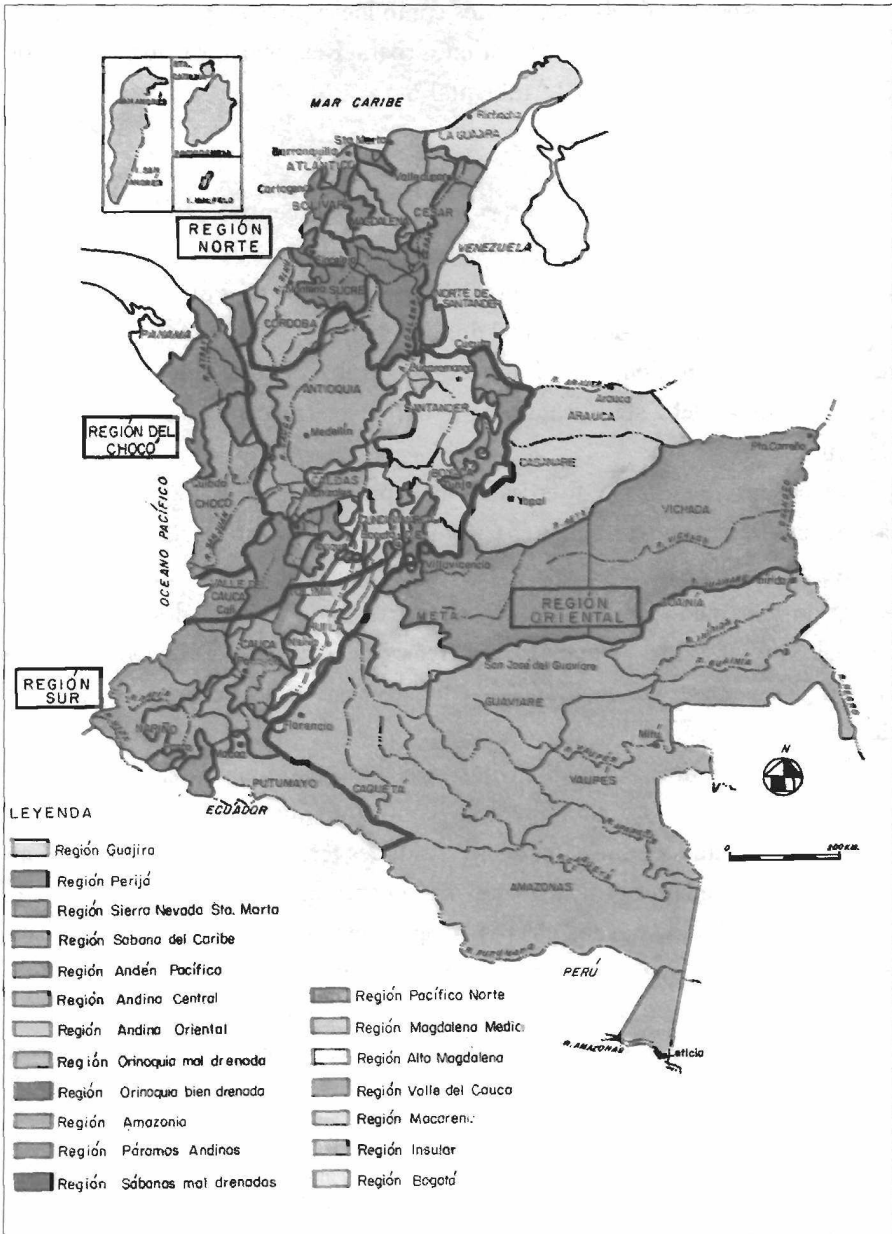
---

<sup>25</sup> Wiesner, Eduardo (1997), “La estructura institucional y la política ambiental en Colombia”, en Wiesner, Eduardo (1997), *La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Un análisis neoinstitucional*, Bogotá: TM Editores/DNP, p. 268.

<sup>26</sup> Ministerio del Medio Ambiente (2002), *Lineamientos ambientales para la gestión urbano regional en Colombia*, Bogotá.

<sup>27</sup> Un fenómeno similar está ocurriendo en Argentina, Chile y Bolivia. Véase: Finot, Iván (2001), *op. cit.*, p. 12.

Mapa VII. 3  
Regiones económicas y regiones ambientales



Fuente: Galvis, Luis Armando (2001) *op. cit.*, y Sarmiento, Libardo (1998) *op. cit.*  
Elaboración propia.

aprovechando unos valiosos informes producidos recientemente por el Proyecto de Evaluación del Proceso de Descentralización del DNP (con el apoyo de Fonade, PNUD y GTZ).

En primer lugar está el tema del impacto macroeconómico. En un célebre estudio sobre los riesgos de la descentralización, Remy Prud'homme afirma tajantemente:

Es fácil demostrar que un sistema descentralizado hace más difícil el manejo de las políticas macroeconómicas<sup>28</sup>.

El argumento consiste en que un alto grado de descentralización le quita herramientas de control macroeconómico al gobierno central, como en el caso de los instrumentos impositivos, que pueden ser esenciales para lograr la estabilización<sup>29</sup>.

Consecuentemente, en Colombia diversos autores han planteado que en la base del notable aumento de la inestabilidad macroeconómica de los últimos años están las transferencias fiscales a las entidades territoriales, vía su impacto en el déficit fiscal. Entre ellos están Junguito *et al.* (1995)<sup>30</sup>, Sánchez *et al.* (1997)<sup>31</sup>, Restrepo (2000)<sup>32</sup> y más recientemente Alesina *et al.* (2001). Estos últimos afirman que las transferencias no sólo han causado problemas al presupuesto nacional, sino que adolecen de varias fallas, entre las cuales se destacan: la falta de alguna consideración explícita de la contribución de las secciones territoriales a los ingresos totales del gobierno; la ausencia de criterios redistributivos (de regiones ricas a regiones pobres); y la falta de incentivos al esfuerzo fiscal regional<sup>33</sup>.

---

<sup>28</sup> Prud'homme, Remy (1995), "The Dangers of Decentralization", *The World Bank Research Observer*, 10 (2), Washington, D. C., the World Bank, p. 205. La traducción es del autor.

<sup>29</sup> Una buena exposición de estos argumentos también se encuentra en: Ter-Minassian, T. (1997), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, D. C.: IMF.

<sup>30</sup> Junguito, Roberto *et al.* (1995), "La descentralización fiscal y la política macroeconómica", *Borradores Semanales de Economía*, No. 31, Bogotá: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos.

<sup>31</sup> Sánchez, Fabio *et al.* (1997), "Ahorro, inversión y transferencias en las entidades territoriales colombianas", en *Archivos de Macroeconomía*, No. 67, Bogotá: DNP, Unidad de Análisis Macroeconómico.

<sup>32</sup> Restrepo, Juan Camilo (2000), *Nuevos rumbos para la descentralización*, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá: Imprenta Nacional.

<sup>33</sup> Alesina, Alberto; Alberto Carrasquilla y Juan José Echavarría (2000), "Descentralización en Colombia", en *Documentos de Trabajo*, No. 15, Bogotá: Fedesarrollo, p. 1.

Esta argumentación ha sido rebatida entre otros por la Comisión de Gasto Público (1996)<sup>34</sup>, Fedesarrollo (1999)<sup>35</sup> y Dillinger y Webb (1999)<sup>36</sup>, sobre la base de que otros rubros de gasto en el gobierno central aumentaron en mayor proporción que las transferencias y de que el gobierno central ha seguido gastando en los servicios ya transferidos.

La evaluación más reciente de los efectos fiscales de la descentralización fue elaborada por Fabio Sánchez por encargo del DNP<sup>37</sup>. Aunque el tono de las conclusiones de este trabajo es más bien ambiguo, los cálculos que presenta, basados en un modelo de consistencia macroeconómica, tienden a eximir a la descentralización de la culpa por la inestabilidad de la economía colombiana.

En primer lugar, Sánchez establece que en efecto la economía colombiana entró en el decenio de los noventa en una fase de alta inestabilidad, caracterizada por:

- Incremento del déficit fiscal del 0.76% del PIB en 1990 al 6.79% del PIB en 1999 y al 3.5% del PIB en 2001.
- Oscilaciones bruscas de la actividad económica (en la segunda mitad de la década), dentro de un rango cuyo promedio es inferior al histórico (4.5%) y con una caída absoluta del 4.1% en 1999, por primera vez desde la Gran Depresión (1930-1931).
- Tasa de cambio con un ciclo de apreciación entre 1990 y 1997 y de depreciación de allí en adelante.
- Tasa de interés real oscilante, pero con tendencia creciente entre 1992 y 1998.
- Deuda pública total que como porcentaje del PIB, casi se duplicó entre 1995 y 1999, pasando del 17% al 30%.

Sánchez pasa a preguntarse, en segundo término, si la causa de la demostrada inestabilidad son las transferencias. La idea aquí es que el déficit público provoca diferentes efectos según como sea financiado. Si se hace a través de

---

<sup>34</sup> Comisión de Gasto Público (1996), *Recomendaciones sobre el proceso de descentralización*, Bogotá.

<sup>35</sup> Fedesarrollo (1999), “¿Cómo va la descentralización en el país?”, en *Coyuntura Social*, No. 20, Bogotá, mayo, p. 60.

<sup>36</sup> Dillinger y Webb (1999), *Decentralization and Fiscal Management in Colombia*, Washington, D. C.: World Bank (swebb@worldbank.org).

<sup>37</sup> Sánchez, Fabio (2001), “Evaluación de la descentralización municipal en Colombia, descentralización y macroeconomía”, en *Archivos de Economía*, No. 160, Bogotá: DNP, Dirección de Estudios Económicos.

colocación de papeles en el mercado, la competencia con el sector privado incidirá sobre el nivel de las tasas de interés y sobre la actividad económica. A su turno, el alza de las tasas de interés atraerá flujos externos de capital y por esta razón la tasa de cambio se apreciará. Este mismo resultado se obtiene cuando el déficit se financia directamente con recursos externos<sup>38</sup>.

Ahora bien, en sus conclusiones Sánchez señala que:

- En cuanto a la tasa de cambio y la tasa de interés, las finanzas territoriales explican entre el 20% y 30% de la diferencia entre los valores observados de estas variables y los que se hubieran alcanzado, si se hubiesen mantenido los ingresos y gastos (como porcentaje del PIB) en los niveles de 1991.
- Es con relación al déficit fiscal que Sánchez entra en cierta ambigüedad, porque de un lado admite que el déficit propio de las entidades territoriales es pequeño (0.20% del PIB como promedio entre 1987 y 1999, de un total nacional de 2.9% en el mismo período), pero de otro afirma que el efecto de las finanzas públicas territoriales sobre el déficit fiscal fue importante en el “margen”, porque presionaban déficit mayores en el resto del sector público.

Lo curioso de esta última afirmación es que Sánchez la relaciona con el hecho de que las transferencias a las entidades territoriales, que crecieron en 2.7% puntos del PIB entre 1991 y 1999 —al pasar del 2.8% al 5.5%— no eran compensadas con una disminución del gasto en el gobierno central. ¡Como si esta duplicación del gasto fuera responsabilidad de las entidades territoriales y no del propio gobierno central!

Es que paradójicamente en el decenio de la descentralización, el Estado central casi duplicó su tamaño. De hecho, el gasto público aumentó, como proporción del PIB, del 20.3% en 1990 al 36.6% en 1999. En este incremento del 16.6% del PIB, el sector público local es responsable de 5 puntos, al pasar del 8.2% al 13.8% del PIB entre 1990 y 1999<sup>39</sup>.

Lo que sí es innegable es que las finanzas territoriales han estado en una situación de profundo desarreglo, caracterizado por un mal manejo financiero

---

<sup>38</sup> Junguito, Roberto *et al.* (1995), *op. cit.*, citado por Sánchez, Fabio (2001), *op. cit.*, p. 8.

<sup>39</sup> Varios estados latinoamericanos crecieron en unos puntos (Costa Rica, Guatemala, Paraguay, Perú), pero el único caso que puede compararse al de Colombia es el de Brasil que creció 10 puntos porcentuales (30.7% y 40.2% del PIB en 1992 y 1998, respectivamente). Véase: Wiesner D., Eduardo (2000), “Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos”, en Wiesner, Eduardo *et al.* (2000), “Funciones básicas de la planificación”, Santiago: Ilpes, *Cuadernos*, No. 46, p. 23, cuadro 1.

de las entidades y un aumento galopante en los niveles de gasto municipal (pasó del 1.5% al 4% del PIB de 1991 a 2000), y de la deuda territorial total que saltó del 0.8% al 2.8% del PIB entre 1990 y 1999. Los departamentos más endeudados fueron el Valle del Cauca, Antioquia, Cundinamarca y Santander, que están entre los de mayor desarrollo, y en cuanto a los municipios fueron también los más grandes –Bogotá, D. C., Cali, Medellín y Barranquilla–, los que se endeudaron en mayor medida.

La descentralización se propuso como objetivo la autonomía fiscal de los municipios. Los resultados fiscales de los municipios estudiados en este trabajo muestran por el contrario una peor situación fiscal.

No obstante el alto ritmo de crecimiento de las transferencias a los gobiernos locales, para cerca del 53% de ellos la situación fiscal empeoró en los años noventa. Sólo se encontró que un 10% de los municipios de la muestra estudiada, registra mejores indicadores fiscales y financieros que a comienzos de la década<sup>40</sup>.

El problema es que el bajo rendimiento fiscal de las entidades territoriales tiene sus raíces en el propio ordenamiento jurídico vigente. Por una parte, la Constitución ordena que sólo el Congreso Nacional puede establecer impuestos<sup>41</sup>. Por otra, la estructura tributaria vigente en las entidades descentralizadas (Ley 14 de 1983) no otorga mayor margen de maniobra a los gobiernos subnacionales para generar nuevos recursos tributarios, porque las tarifas o bien son únicas (los impuestos departamentales de licores o cigarrillos) o sólo pueden modificarse dentro de ciertos rangos establecidos por la ley (los impuestos municipales de industria y comercio, y predial). En muchos casos, incluso, no son aplicables en un determinado municipio y no pueden ser sustituidos por otros (v.g. el impuesto de vehículos en las localidades en donde el principal medio de transporte es la lancha). Es decir, los impuestos que recaudan las entidades territoriales son los menos dinámicos y los de más baja elasticidad.

Por otra parte, la poca flexibilidad para generar rentas propias lleva a que los gobiernos territoriales dependan de las transferencias del gobierno nacional que tienen destinación específica, resultando una situación en la que las

---

<sup>40</sup> Zapata, Juan Gonzalo (2001), “¿Se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios colombianos durante los años noventa?”, en *Archivos de Economía*, No. 165, Bogotá: DNP, Dirección de Estudios Económicos, p. 70.

<sup>41</sup> Este párrafo y los siguientes se basan en: Iregui, Ana María *et al.* (2001), “Análisis de la descentralización fiscal en Colombia”, en *Borradores de Economía*, No. 175, Bogotá: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos.

autoridades regionales no tienen mayor discrecionalidad en los procesos de asignación presupuestal.

De alguna manera, esto es un indicador de que la provisión de bienes públicos locales no responde a las preferencias y prioridades de la comunidad, lo cual constituye una falta de incentivos claros para que los contribuyentes ejerzan control sobre la asignación de los recursos públicos, que a su turno hace muy difícil el desarrollo de una cultura de responsabilidad de los políticos regionales hacia el electorado.

Si a lo anterior le agregamos el riesgo moral —la certeza de que en una forma u otra el gobierno central siempre acude al rescate de las entidades territoriales— los incentivos para un manejo fiscal responsable a esta escala prácticamente no existen.

La Constitución de 1991 reforzó el problema, al perpetuar la dependencia de los gobiernos territoriales respecto del gobierno central, señalando que “no se descentralizarán responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”.

En la práctica, entonces, el grado con el que los gobiernos locales asumieron las “nuevas competencias” quedó totalmente ligado al monto y dinámica de las transferencias.

Como dice el jurista Guillermo Chaín:

...podemos afirmar que en realidad la Carta política de 1991 no introdujo mayores cambios, puesto que se conservó en el nivel central, en la esfera del Congreso y del gobierno nacional, la facultad del manejo macroeconómico, financiero y fiscal. Repetimos, entonces, que la llamada autonomía fiscal no implica que radique en los organismos regionales y locales de elección popular (Asambleas y Concejos), la facultad plena y directamente emanada de la Constitución de crear y regular lo atinente a los impuestos y contribuciones. Subsiste como se ha demostrado y como ya ha tenido oportunidad de expresarlo en varias sentencias el Consejo de Estado, la necesidad de intermediación de la ley para habilitar la llamada facultad impositiva de los entes territoriales<sup>42</sup>.

En síntesis, el ordenamiento jurídico vigente genera la dependencia de las entidades territoriales con respecto del gobierno central, alienta la pereza fis-

---

<sup>42</sup> Chaín Lizcano, Guillermo (1993), “Entidades territoriales y su financiamiento según la Constitución”, en revista *Politeia*, No. 13, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, p. 140.

cal, conduce al sobregasto y al sobreendeudamiento e inhibe el desarrollo de una cultura de control y auditoría de la comunidad y de *accountability* de los políticos.

Tienen toda la razón Dillinger y Webb cuando afirman con elegante lacerismo anglosajón:

Fiscal problems of the national government are mostly its own doing<sup>43</sup>.

No tienen razón, en cambio, Alesina *et al.* cuando sostienen:

Desde el punto de vista macroeconómico, el proceso de descentralización ha sido una causa mayor [a major source] de desequilibrios fiscales<sup>44</sup>.

En lo que sí la tienen es en proponer una mayor discrecionalidad de los entes territoriales para distribuir el gasto de acuerdo con sus necesidades (*flexibility*), incentivos para la eficiencia fiscal territorial, una simplificación de los criterios de distribución y una drástica limitación a la capacidad de endeudamiento de los departamentos sin capacidad fiscal. En estos puntos coinciden Iregui *et al.*<sup>45</sup>, Sandoval *et al.*<sup>46</sup>, y Wiesner<sup>47</sup>.

De hecho, el gobierno nacional ha expedido desde 1997 diversas normas para restringir el endeudamiento y limitar el gasto corriente de los entes territoriales (Ley 358 de 1997 y Ley 617 de 2000 respectivamente), aparte de haber intentado a través de diversas medidas, aliviar los problemas de liquidez de los gobiernos territoriales, algunas de las cuales han tenido el efecto perverso de elevar el *stock* de la deuda (Ley 488 de 1998 y Ley 550 de 1999)<sup>48</sup>.

Por otra parte, precisamente en la dirección de una mayor flexibilidad, estabilidad y un menor impacto fiscal de las transferencias, es que el gobierno promovió la aprobación por el Congreso del Acto Legislativo No. 012 de 2001, por medio del cual:

---

<sup>43</sup> Dillinger, W. y Steven B. Webb (1999), *op. cit.*, p. 2.

<sup>44</sup> Alesina, Alberto *et al.* (2000), *op. cit.*, p. 21.

<sup>45</sup> Iregui, Ana María *et al.* (2001), *op. cit.*

<sup>46</sup> Sandoval, Carlos Alberto (2000), "Colombia, la deuda pública territorial", en *Estudios de Economía y Ciudad*, No. 8, Bogotá: Secretaría de Hacienda de Bogotá, Oficina de Estudios Económicos.

<sup>47</sup> Wiesner, Eduardo (2002), "Transferencias, incentivos y la endogeneidad del gasto territorial", Seminario internacional sobre Federalismo Fiscal –Secretaría de Hacienda de México, Cepal, Ilpes, CAF–, Cancún, México, 18–20 de mayo 2000, *Archivos de Economía*, No. 174, Bogotá: DNP, Dirección de Estudios Económicos.

<sup>48</sup> Sánchez, Fabio (2001), *op. cit.*, p. 23.

- Se crea una sola bolsa de recursos (situado fiscal + participación municipal + fondo educativo de compensación), denominada Sistema General de Participaciones (SGP).
- La distribución de regalías debe considerar criterios que tengan en cuenta: i) población atendida y por atender, en los servicios de salud y educación, ii) reparto entre población urbana y rural, y iii) comunidades indígenas.
- Desvinculación de las transferencias de los ingresos corrientes del gobierno nacional, que las hace muy inestables, por una fórmula atada a la inflación más un crecimiento adicional que aumentará en forma escalonada, por un período de transición 2002–2008.

Aunque esta reforma constitucional enfrentó una fuerte oposición de las entidades territoriales y ha sido criticada por varios analistas que la consideran una imposición del Fondo Monetario Internacional<sup>49</sup>, y hasta por la propia Contraloría General de la República que la tilda de fiscalista y parcial<sup>50</sup>, el hecho es que contiene varios elementos de flexibilidad y simplificación que consideramos convenientes a la luz del análisis realizado en los acápites anteriores.

Pero sí es de lamentar que tratándose de una reforma constitucional –que no puede producirse frecuentemente– sólo haya atendido aspectos coyunturales y no hubiera aprovechado para definir un estatuto integral de la descentralización que armonice los elementos fiscales, políticos, sociales e institucionales del proceso.

Por ejemplo, las competencias específicas en la prestación de servicios por parte de departamentos, municipios y distritos no quedan definidos en la Constitución, ni tampoco los criterios de distribución de los recursos entre sectores y entidades. Esto deberá hacerse mediante una ley, por lo cual muy seguramente formará parte de las modificaciones que se hagan a la Ley 60 de 1993<sup>51</sup>.

A propósito de los aspectos políticos de la descentralización, dice Fernando Rojas:

---

<sup>49</sup> Véase, por ejemplo: Castro, Jaime *et al.* (2001), *¿Transferencias = déficit fiscal? ¿Regiones o departamentos?*, Bogotá: Fescol y otros; Velázquez E., Fabio (2000), “La agenda de la descentralización en Colombia”, en *Revista Foro*, No. 38, Bogotá: Ediciones Foro Nacional por Colombia.

<sup>50</sup> Contraloría General de la República (2001), *op. cit.*

<sup>51</sup> Para un completo análisis de los antecedentes y consecuencias del Acto Legislativo No. 012 de 2001, véase: Fedesarrollo (2001), “La reforma a las transferencias y la descentralización”, en *Coyuntura Económica*, Vol. xxxi (2), Bogotá, D. C.

La ola reciente de descentralización en toda América Latina sigue siendo una paradoja. ¿Por qué se descentralizan regímenes presidenciales de larga trayectoria y bien establecidos? A pesar de que la respuesta a esta pregunta varía de país a país, el común denominador a lo largo de América Latina es que los gobiernos han enfrentado una gran presión —principalmente política— para hacerlo. La descentralización en América Latina no se origina en una racionalidad fiscal centralmente organizada. Al adoptar la descentralización arriba-abajo, los regímenes presidenciales latinoamericanos fueron en la mayoría de los casos reactivos, no proactivos<sup>52</sup>.

Aparentemente los regímenes presidenciales sobrerreaccionaron, si nos atenemos al diagnóstico de Maldonado, según el cual:

Es poco lo que se conoce sobre las condiciones reales que conducen a la escasa participación ciudadana.

Parecería que contrario a lo previsto por los reformadores la gente no estaba esperando ni solicitando tanta participación<sup>53</sup>.

El desencanto de Maldonado proviene de haber constatado que después de diez años de vigencia de la Constitución descentralista de 1991, a pesar de ciertos cambios favorables y de la ampliación formal de los espacios de la democracia participativa<sup>54</sup>, las transformaciones no han sido tan significativas como se esperaba: el aumento en la participación electoral no es notorio; no se han consolidado fuerzas políticas alternativas; el peso de los partidos tradicionales sigue siendo dominante; no se puede establecer con claridad la composición de los movimientos cívicos; los mecanismos de participación política y ciudadana han sido subutilizados o se quedaron en el nivel formal; no se han puesto en

---

<sup>52</sup> Rojas, Fernando (2000), "The Political Context of Decentralization in Latin America", en Burky, Shahid Javed *et al.* (2000), "Decentralization and Accountability of the Public Sector", Washington, D. C.: *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1999*, proceedings of a conference held in Valdivia, Chile.

<sup>53</sup> Maldonado, Alberto (2001), "Avances y resultados de la descentralización política en Colombia", en *Archivos de Economía*, No. 163, Bogotá: DNP, Dirección de Estudios Económicos, p. 43. Este trabajo corresponde al módulo político de la evaluación adelantada por el DNP en el marco del proyecto de profundización de la descentralización.

<sup>54</sup> Entre los más importantes están: elección popular de alcaldes (a partir de 1988) y de gobernadores (a partir de 1992), el referendo, la consulta popular, la iniciativa popular legislativa, el cabildo abierto, el voto programático, la revocatoria del mandato y los consejos de planeación. *Ibíd.*, p. 3.

marcha nuevos esquemas de gestión democrática; y la democracia local se ha visto restringida por el conflicto armado<sup>55</sup>.

Maldonado remata en tono sombrío:

El desempeño podría calificarse como regular en su conjunto y si fuera posible asignar una calificación agregada a los distintos componentes de la descentralización política, ésta sería la de mediocre<sup>56</sup>.

Otro analista que no es más entusiasta con respecto a los resultados del proceso descentralizador es Velázquez, quien percibe una contradicción de fondo en el Estado colombiano, que en últimas querría descentralizar formalmente, pero manteniendo en la práctica un control político y económico centralizado. Dice este autor:

Es preciso pensar en una consolidación del proceso en todos sus frentes (político, administrativo, fiscal y social), máxime cuando el gobierno nacional y algunos sectores retardatarios del Congreso de la República, siguen intentando por todos los medios, a pesar de que afirmen retóricamente lo contrario, frenar el proceso, incluso hacerlo retroceder<sup>57</sup>.

Tanto Maldonado como Velásquez y también González, este último cuando evalúa el componente de capacidad institucional<sup>58</sup>, atribuyen las fallas mencionadas, entre otros factores, a problemas de diseño del proceso y a la ausencia de un sistema de desarrollo institucional que articule eficientemente la enorme cantidad de instituciones y normatividades de diversos niveles que intervienen en la descentralización y, sobre todo, que realice el seguimiento, evaluación y monitoreo del avance en la capacidad de gestión local. Al respecto vale la pena citar a Wiesner:

Por gestión integral se entiende la articulación permanente de los procesos de planeación, ejecución y evaluación que se retroalimentan mutuamente y permiten el rediseño continuo de las acciones del Estado. La necesidad de evaluar las acciones del Estado en los países de América Latina surge de tres tipos de situaciones: i) la importancia de introducir mayor racionalidad en los ajustes o correcciones fiscales, lo que supone un adecuado conocimiento de las actividades del sector público y de su impacto para efectuar los recortes de manera

---

<sup>55</sup> *Ibíd.*, p. 4.

<sup>56</sup> *Ibíd.*, p. 5.

<sup>57</sup> Velázquez, Fabio (2000), *op. cit.*, p. 5.

<sup>58</sup> González, Edgar (2001), "Evaluación de la descentralización municipal en Colombia, componente de capacidad institucional", en *Archivos de Economía*, No. 169, Bogotá: DNP, Dirección de Estudios Económicos.

diferenciada y según prioridades bien establecidas; ii) el alto costo político que pagan los gobiernos cuando la opinión pública percibe poca eficiencia y eficacia en los programas públicos; y iii) la mayor demanda de transferencias y de responsabilidad por parte de sociedades más democráticas<sup>59</sup>.

Volvamos ahora al tema con el que iniciamos este acápite: el de si las transferencias hacia las entidades territoriales se han traducido en un mejoramiento de los niveles de salud y educación y si éste, a su turno, se ha reflejado en un aumento en los indicadores de capital humano.

Sin espacio en esta oportunidad para entrar en los aspectos de calidad y de gestión, nos remitiremos únicamente a los aspectos de cobertura. En cuanto a la salud los aumentos de la población asegurada han sido notables<sup>60</sup>, lo mismo que el incremento en la esperanza de vida (al nacer) y el descenso en la mortalidad infantil<sup>61</sup>, al punto de que ya puede decirse que Colombia, al igual que los países más avanzados de América Latina, ha entrado en la fase que los demógrafos denominan de *transición epidemiológica*.

Ésta se caracteriza por un cambio en los patrones de las enfermedades, en donde las causas endógenas de muerte comienzan a adquirir una mayor importancia frente a las causas exógenas, resultantes de la acción del entorno sociocultural y del medio<sup>62</sup>.

Con respecto a la educación, las tasas de cobertura pasaron de niveles del 65% en 1990 (tanto primaria como secundaria) a cotas de más del 90% para la primaria y cercanas al 75% en secundaria. Las tasas de primaria aún están por debajo de Asia y los países adelantados de América Latina, pero la secundaria y terciaria ya están en el nivel de los estándares internacionales<sup>63</sup>. Ahora bien, ¿cuál es el impacto diferencial de estos progresos en las regiones? Medido en términos del Índice de Desarrollo Humano (IDH), que como se sabe pondera el nivel de ingreso, la esperanza de vida y el logro educativo (analfabetismo y escolaridad combinados), de dicho impacto regional se pueden afirmar dos cosas:

---

<sup>59</sup> Wiesner, Eduardo (2000), *op. cit.*, p. 17.

<sup>60</sup> 23.85% y 52.61% de la población total en 1993 y 2000, respectivamente. DNP, PNUD (2001), *Desarrollo humano, Colombia 2000*, Bogotá: Alfomega, S.A., p. 105, cuadro 25.

<sup>61</sup> Clavijo, Sergio (1998), "Descentralización de la educación y la salud: Aspectos fiscales del gasto social en Colombia", *Documento Cede* 98-11, Bogotá: Uniaandes.

<sup>62</sup> Flórez, Carmen Elisa (2000), *op. cit.*, capítulo 2.

<sup>63</sup> Echavarría, Juan José (2001), "Decentralization and the Impact of Large Expending on Education", Apéndice en: Alesina, Alberto *et al.* (2001), *op. cit.*

a) Disminuye ligeramente la distancia del IDH entre la zona rural y la zona urbana, a partir de 1994. La educación es el componente que más contribuye al cierre de la brecha (véase cuadro VII. 2).

b) Disminuye la distancia entre departamentos, es decir, que entre 1985 y 1999 ha habido un proceso de convergencia en el IDH departamental. La diferencia entre Bogotá y Chocó, que son durante todo el período los departamentos con mejor y peor índice, respectivamente, descendió de 0.243 en el primero de los años considerados a 0.154 en el último. La brecha se ha acortado más en los indicadores relacionados con la longevidad y con el alfabetismo<sup>64</sup> (véase cuadro VII. 3).

Si, por otra parte, recordamos que las distancias en términos de ingresos han aumentado desde los años ochenta (polarización), por fuerza, hay que concluir que la convergencia interdepartamental del IDH obedece a los avances en salud y educación, que son sectores financiados principalmente con las transferencias. Dicho en otras palabras, la descentralización se ha traducido en un acortamiento de las distancias interregionales en términos de capital humano, lo cual no es un logro menor.

En todo caso, no sobra recordar que sobre la calidad de los servicios y la eficiencia de su gestión se han detectado numerosas fallas que es preciso corregir<sup>65</sup>. En esta dirección el Ejecutivo ha presentado a la consideración del Congreso Nacional un proyecto de Ley (en desarrollo del Acto Legislativo 012 de 2001) para modificar la Ley 60 de 1998 de competencias y recursos en salud y educación<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> DNP, PNUD (2001), *op. cit.*, capítulo 3.

<sup>65</sup> Para una evaluación de la descentralización educativa, véase: Echavarría, Juan José, (2001) *op. cit.*, y Vergara, Carmen Helena y Mary Simpson (2001), “Estudio general sobre los antecedentes, diseño, avances y resultados generales del proceso de descentralización territorial en el sector educativo”, en *Archivos de Economía*, No. 168, Bogotá: DNP, Dirección de Estudios Económicos. Sobre la descentralización de la salud, véase: Jaramillo, Iván (2001), “Educación de la descentralización en salud en Colombia”, en *Archivos de Economía*, No. 170, Bogotá: DNP, Dirección de Estudios Económicos. Para una evaluación general de la descentralización de los servicios sociales, véase: Peroti, Roberto (2000), “Public Spending on Social Protection in Colombia: Analysis and Proposals”, en *Working Paper*, No. 18, Bogotá: Fedesarrollo.

<sup>66</sup> Santa María, Mauricio *et al.* (2001), “Exposición de motivos de la reforma de la Ley 60 de 1993. Sector educación, sector salud”, en *Archivos de Macroeconomía*, No. 173, Bogotá: DNP, Dirección de Estudios Económicos.

**Cuadro VII. 2**  
**IDH por zona 1994-1999**

| Año  | Zona     | Esperanza de vida |        | Tasas educativas |         |        | PIB p/c (PPA) |        | IDH   |
|------|----------|-------------------|--------|------------------|---------|--------|---------------|--------|-------|
|      |          | Valor             | Índice | Alfab.           | Matric. | Índice | Valor         | Índice |       |
| 1994 | Cabecera | 70.7              | 0.762  | 94.4             | 0,706   | 0,865  | 6.868         | 0.706  | 0.778 |
|      | Resto    | 68.6              | 0.727  | 80.4             | 0,470   | 0,693  | 2.679         | 0.549  | 0.656 |
| 1999 | Cabecera | 72.0              | 0.783  | 95.2             | 0,739   | 0,881  | 6.504         | 0.697  | 0.787 |
|      | Resto    | 70.3              | 0.755  | 81.8             | 0,604   | 0,747  | 2.640         | 0.546  | 0.683 |

Fuente: DNP/PNUD (2001), *op. cit.*, p. 37, cuadro 3.

**Cuadro VII. 3**  
**IDH –distancia entre departamentos 1985-1999–**

| Departamentos       | IDH   |       | Índice PIB AJ. |       | Esperanza de vida |      | Índice logro educativo |       | Analfabetismo |      | Matrícula combinada |      |
|---------------------|-------|-------|----------------|-------|-------------------|------|------------------------|-------|---------------|------|---------------------|------|
|                     | 1985  | 1999  | 1985           | 1999  | 1985              | 1999 | 1985                   | 1999  | 1985          | 1999 | 1985                | 1999 |
| <b>Último Lugar</b> |       |       |                |       |                   |      |                        |       |               |      |                     |      |
| Chocó               | 0.511 | 0.660 | 0.440          | 0.492 | 53.3              | 66.3 | 0.621                  | 0.772 | 31.1          | 19.9 |                     |      |
| Gua., Córd.         |       |       |                |       |                   |      | 0.621                  | 0.772 |               |      |                     |      |
| N. Dptos.           |       |       |                |       |                   |      |                        |       |               |      | 0.40                | 0.59 |
| País                | 0.699 | 0.760 | 0.586          | 0.663 | 67.5              | 71.3 | 0.758                  | 0.843 | 12.3          | 8.3  | 0.52                | 0.70 |
| <b>Mejores</b>      |       |       |                |       |                   |      |                        |       |               |      |                     |      |
| Bogotá              | 0.754 | 0.814 | 6.712          | 0.746 | 70.3              | 74.4 | 0.855                  | 0.908 | 4.0           | 2.0  | 0.65                | 0.80 |
| Sucre               |       |       |                |       | 70.3              | 74.4 | 0.855                  | 0.908 | 4.0           |      |                     |      |
| Chocó               |       |       |                |       |                   |      |                        |       |               |      | 0.65                | 0.80 |

Fuente: DNP/PNUD (2001), *op. cit.*, p. 38, gráfico 3, elaboración del autor.

En todo caso, la descentralización como estrategia de desarrollo regional a mediano y largo plazo es un asunto que trasciende la transferencia de competencias sectoriales y tendría que llegar a convertirse en un instrumento efectivo para coadyuvar al propósito de lograr una mayor cohesión social (a la manera de los fondos estructurales europeos). Al efecto es necesario, por una parte, incorporar explícitamente un elemento redistributivo (de los departamentos ricos a los departamentos pobres) en la manera en que lo propone Alesina<sup>67</sup>.

Y por otra, la descentralización debe abarcar la transferencia de las funciones de promoción del desarrollo económico. Como se vio en el capítulo quinto (sección VI), por un lado, el discurso sobre el desarrollo económico local ha permeado las políticas públicas en Colombia, y por otro, los propios territorios están entrando en la fase del activismo económico local<sup>68</sup>.

<sup>67</sup> Alesina, Alberto *et al.* (2000), *op. cit.*, p. 17.

<sup>68</sup> Véase: Maldonado, Alberto (2000), *op. cit.*

En cuanto a las iniciativas del gobierno central, ocurre algo similar a la descentralización fiscal: se realizan acciones para las regiones, pero con la lógica de programas establecidos y administrados por entidades centralizadas. Es el caso de los consejos regionales de competitividad, los comités asesores de comercio exterior y las comisiones regionales de ciencia y tecnología que involucran las regiones, pero han sido promovidas en el marco de las estrategias nacionales de competitividad, de comercio exterior y de ciencia y tecnología, sin criterio alguno de consistencia, integralidad y coherencia.

La desagregación de planes nacionales procedente de arriba se debe conciliar con la agregación de planes regionales procedente de abajo<sup>69</sup>.

Estos últimos se están formulando en Colombia, sin el beneficio de un marco integrador de las políticas sectoriales con las territoriales.

### **1.5 El ordenamiento territorial**

La Carta Europea de Ordenamiento del Territorio, Ceot, suscrita por los países representados en la Conferencia Europea de Ministros Responsables del Ordenamiento del Territorio, ha dado una definición que tiende a ser la más aceptada en el Viejo Continente:

La expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad, es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector.

Según la Ceot, los objetivos fundamentales de la ordenación del territorio son los siguientes:

- i) El desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones
- ii) La mejora de la calidad de la vida
- iii) La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente
- iv) La utilización racional del territorio<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> Hermansen, T. y A. Kuklinsky (1977), "Desagregación regional de planes nacionales. Informe de la reunión del Unrisd", en Kuklinsky, Antoni, comp. (1977), *Desagregación regional de políticas y planes nacionales*, Buenos Aires: Ediciones Siap, p. 308.

<sup>70</sup> Pujadas, Romá *et al.* (1998), *Ordenamiento y planificación territorial*, Madrid: Editorial Síntesis, p. 111 y ss.

Como puede observarse, la ordenación del territorio constituye el plano de intersección entre las políticas públicas sectoriales y las políticas propiamente espaciales, más relacionadas con la adecuación y el uso racional del territorio.

Como se vio en el capítulo segundo (sección II), en sus versiones francesa (*aménagement du territoire*) y anglosajona (*regional planning*), la ordenación del territorio nació como una de las políticas típicas del Estado keynesiano de bienestar en Europa después de la Segunda Guerra Mundial<sup>71</sup>.

En los países de la Ceot, la ordenación territorial tiene la connotación de corregir problemas territoriales mediante acciones de planificación física, de dotación de infraestructuras y más recientemente de intervenciones ambientales.

Un trabajo de ordenación y prospectiva territorial realizado por la Délégation D'Aménagement du Territoire (Datar) en Francia, por ejemplo, está motivado por las siguientes preocupaciones:

Una nueva geografía del continente europeo se elabora. Todos los elementos constitutivos de los viejos encuadramientos geográficos se están transformando. Mientras que la historia se acelera, la geografía se transforma. Nosotros vivimos uno de esos raros períodos donde las transformaciones en el tiempo (la historia) y las transformaciones en el espacio se refuerzan mutuamente.

Nosotros debemos avizorar las consecuencias de este contexto altamente evolutivo, en una Francia durante largo tiempo encerrada en sí misma y centralizada<sup>72</sup>.

En consecuencia, dicho trabajo se desarrolló a lo largo de ejes como la marginalización de algunas regiones, la dislocación del territorio por efecto de la globalización, la sobreconcentración en la metrópoli parisina y las corrientes migratorias.

En el año 2000 la atención de Datar seguía centrada en la visión prospectiva de Francia en la Europa del año 2020, planteándose cuatro escenarios que no están muy distantes de los nuestros:

- i) El archipiélago disperso (escenario neoliberal)
- ii) El centralismo renovado (escenario neojacobino)

---

<sup>71</sup> Hildenbrand, A. (1996), *Política de ordenación del territorio en Europa*, Sevilla: Consejería de Obras Públicas y Transporte de la Junta de Andalucía, Universidad de Sevilla.

<sup>72</sup> Datar (1991), *Prospective et territoires*, París: Ministère de L'Aménagement du Territoire et des Reversions.

- iii) Lo local diferenciado (escenario neocomunitario)
- iv) El policentrismo entramado (escenario de la equidad)

Por supuesto, el escenario escogido por Datar es el último<sup>73</sup>.

En Colombia el concepto de ordenamiento territorial tomó fuerza desde su inclusión, por primera vez en una Carta política, como un título específico de la Constitución de 1991 (XI).

Desde entonces ha sido objeto de un animado debate, que a diferencia de la tradición europea, ha girado alrededor de dos aspectos: la reforma de la organización político-administrativa del país y las competencias de las entidades territoriales.

Se ha reeditado de esta manera el viejo enfrentamiento entre federalismo y centralismo que tantas guerras inútiles provocó en el siglo XIX. Los partidarios de la fórmula federalista, como Fals Borda, esgrimen argumentos de este talante:

Superada aquella etapa represora [la de la Constitución de 1886], el mandato del ordenamiento territorial en la Constitución de 1991, que incluye la *regionalización*, constituye una salida positiva<sup>74</sup>.

Fals pasa, entonces, a proponer un modelo que él llama *Regional Unitario*, basado en *Estados Región* autónomos, aclarando que es una fórmula muy distinta al federalismo del siglo XIX<sup>75</sup>, pero en últimas sólo se limita a esbozar las fronteras geográficas de las regiones.

En el mismo plano se colocan Borja<sup>76</sup>, Hernández<sup>77</sup>, Castro<sup>78</sup> y Rivera<sup>79</sup>.

Indefectiblemente las propuestas encaminadas hacia un mayor federalismo, arrancan por una acerba crítica de la Constitución centralista de 1886, a la cual

---

<sup>73</sup> Datar (2000), *Aménager la France de 2020. Mettre les territoires en mouvement*, París: La Documentation Française.

<sup>74</sup> Fals Borda, Orlando (1996), *Región e historia. Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*, Bogotá: TM Editores/Iepri (UN), p. 4. El énfasis es del autor.

<sup>75</sup> Fals Borda, Orlando (1999), "Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia: contribución para la solución de conflictos", en *Análisis Político*, No. 36, Bogotá: Iepri (UN), pp. 99 y 100.

<sup>76</sup> Borja, Miguel (1996), *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*, Bogotá: Iepri (UN)/Cerec.

<sup>77</sup> Hernández Becerra, Augusto (2001), "Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia", en *Temas de Derecho Público*, No. 64, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

<sup>78</sup> Castro, Jaime *et al.* (2001), *op. cit.*

<sup>79</sup> Rivera, Rodrigo (2001), *Hacia un nuevo federalismo para Colombia*, Bogotá: Editorial Oveja Negra.

no se le escatiman calificativos como “autoritaria”, “represiva”, “anquilosada”, “confesional”, “rígida”, “asfixiante”, “excluyente” y muchos otros por el estilo, llegándose a afirmar que ella debilitó profundamente la vida regional y local, y que:

En ese régimen equivocado está el origen, en buena medida, del atraso, la pobreza y el marginamiento de las extensas regiones que abandonó a su propia suerte, porque no les dio los instrumentos que les permitieran edificar su propio futuro<sup>80</sup>.

Lo anterior es, por supuesto, contraevidente, a luz de la argumentación que expusimos en los capítulos cuarto (sección v) y sexto (sección II).

Para reiterar nuestro punto de vista, invocaremos en nuestro apoyo a Cuervo:

Si el centralismo perduró fue porque tuvo capacidad de adaptación y cambio y porque pareció cumplir con algunas de las expectativas sociales cifradas en él. Las aspiraciones de progreso, crecimiento económico, industrialización, urbanización y construcción de un régimen democrático fueron parcialmente satisfechas y en el curso del siglo el país pasó de tener uno de los ingresos *per cápita* más bajos de América Latina a un nivel muy cercano al promedio, en medio de una estabilidad institucional y macroeconómica sin igual en el continente... El algoritmo centralista de concentrar para luego distribuir sostuvo su legitimidad y permitió una cierta prosperidad material, al lado de un relativo respeto a la diversidad regional y local<sup>81</sup>.

Recuérdese que en el período que va de 1950 a 1980, la cúspide de la jerarquía urbano-regional del país era cuadricefálica, se operaba un proceso de convergencia interdepartamental de ingresos y el poder político estaba distribuido en varias macrorregiones. Colombia era *un país de regiones*, en el que los departamentos pobres crecían mas rápidamente que los ricos (convergencia *beta*).

Se nos ocurre que la crítica de la Constitución de 1886 guarda cierta similitud con la que se hace del modelo de sustitución de importaciones, al cual también se le atribuyen toda suerte de males, ignorando que durante el período de su vigencia, la economía latinoamericana e incluso su productividad crecieron a tasas que no han vuelto a repetirse.

En todo caso, en esta materia no se ha inventado todavía la fórmula perfecta. Brasil, por ejemplo, tuvo durante el siglo XX ciclos de alternancia entre cen-

---

<sup>80</sup> Castro, Jaime *et al.* (2001), *op. cit.*, p. 17.

<sup>81</sup> Cuervo, Luis Mauricio (2000), “Ordenamiento territorial en Colombia, bases para la discusión”, en *Revista Foro*, No. 38, Bogotá: Ediciones Foro Nacional por Colombia, p. 38.

tralismo y federalismo (1891–1930: federalismo; 1930–1945: centralismo; 1945–1964: federalismo; 1964–1985: centralismo; y 1985 hasta hoy: federalismo). La última fase de federalismo coincidió con la democratización del país, pero en la actualidad se habla de crisis del sistema federal, por el reconocimiento de las crecientes desigualdades interregionales y la consiguiente necesidad de recentralizar algunas funciones del Estado<sup>82</sup>.

En México, por su parte, sin abandonar formalmente el esquema federal se produjo entre 1926 y 1960 un proceso de recentralización que Hernández Chávez llama federalismo estatista<sup>83</sup>. Sobre este período, en un tono que guarda estrecha similitud con el de Cuervo –de Colombia–, el analista mexicano Aguilar Villanueva, dice:

El mérito histórico del predominio del gobierno de la federación [sobre los estados], mas allá del marco institucional federal, fue hacer de México un Estado Nacional, en el triple sentido de lograr la integridad territorial, monopolizar la coacción y generar un sentido de identidad nacional en un tiempo en el que *la mexicanidad*, el ser *mexicano*, era una identidad colectiva débil y de poco significado vital frente a las identidades regionales, étnicas, religiosas y estamentales.

El segundo mérito histórico del predominio del gobierno federal mexicano sobre los otros órdenes de gobierno se ubica en la dimensión económica. La modernización, la industrialización y el desarrollo económico del país tuvieron su motor natural en el gobierno nacional ante el atraso de las regiones, su falta de comunicación y su precariedad en recursos humanos y de capital. Fue obligado y realista pensar en un modelo de desarrollo desde el centro a la periferia...

Aguilar Villanueva pasa a propender por un *nuevo federalismo cooperativo*, en el que:

El gobierno central también deberá mostrarse activo y complementario, poniendo en juego todos sus instrumentos... para reducir las desigualdades injustas entre las regiones e inducir oportunidades de desarrollo para todas las localidades.

---

<sup>82</sup> Affonso, R. B. A. (2000), “Descentralização, desenvolvimento local e crise da federação no Brasil”, Proyecto Cepal *Desarrollo económico local y descentralización en América latina*, Santiago: Cepal/GTZ, p. 41.

<sup>83</sup> Hernández Chávez, Alicia (1996), “Las tensiones internas del federalismo mexicano”, en Hernández Chávez, coord. (1996), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, D. F.: FCE/CM, p. 30.

Aún en Estados Unidos, la cuna del federalismo, se habla de un nuevo enfoque según el cual:

Este nuevo prisma se centra más en los resultados deseados que en las relaciones formales de poder, considerando con mayor realismo el papel que juegan los estados y las localidades... este prisma reemplaza la preocupación centrada en la estructura formal por una preocupación centrada en cómo reestructurar el sistema de tal manera que cada nivel de gobierno contribuya lo mejor posible a la solución de los problemas públicos<sup>84</sup>.

Nosotros diríamos, con Datar de Francia:

[*Mais attention*], la descentralización no debe hacerse en detrimento del Estado. Sí a la descentralización y no a los nuevos feudalismos.

El Estado debe fijar imperativamente las reglas, imponer las precauciones, instalar los contrapoderes y limitar el cúmulo de mandatos para permitir a las regiones dirigir su propio territorio. Esto también es democracia<sup>85</sup>.

Volviendo al tema del tratamiento que le da la Constitución de 1991 al ordenamiento territorial, en ella se redefinieron el territorio, sus componentes geográficos y las relaciones socioterritoriales (título III); las entidades territoriales, la gestión y administración territorial y la planeación (título XI); y la nación misma se autodefinió en función de estas características (artículo 1°).

El artículo 1° de la Carta consagra una fórmula *sui generis* al definir a Colombia como:

Un Estado organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales... sin especificar a qué clase de autonomía se refiere.

Si se tratara por ejemplo de autonomía legislativa, o de una autonomía política total respecto del poder central, sencillamente no sería un Estado unitario sino federal el que se estaría definiendo, puesto que éstas son dos de sus características más esenciales<sup>86</sup>. Sin embargo, la intención de mantener, de to-

---

<sup>84</sup> Gordon, Mark C. (2000), "Paradigmas diferentes, fallas comunes: hacia un nuevo enfoque del federalismo en Estados Unidos", en *Revista de Economía Institucional*, No. 3, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, p. 76.

<sup>85</sup> Datar (2000), *op. cit.*, p. 20. Traducción libre del autor.

<sup>86</sup> Naranjo Mejía, Vladimiro (1993), "El ordenamiento territorial en la Constitución de 1991", en revista *Derecho Público*, No. 3, Bogotá: Uniandes, Facultad de Derecho.

das formas y en buena hora, a nuestro juicio, el Estado unitario, se trasluce en otras disposiciones de la Carta.

Como se mencionó en el capítulo quinto (sección iv), la Constitución de 1991 (artículo transitorio 38) dispuso la creación de una Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, para realizar los estudios y preparar las recomendaciones pertinentes para acomodar la división territorial del país a las nuevas disposiciones constitucionales.

Durante el transcurso de sus actividades (1992-1995) la COT formuló recomendaciones, entre otras materias, sobre los criterios para crear nuevas entidades territoriales, la democracia participativa y el régimen de competencias, pero el trabajo que recibió mayor atención y alcanzó mayor notoriedad fue la propuesta de regionalización (véase mapa VII. 4).

Sobre esta propuesta dice el senador Juan Manuel Ospina, presidente de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República:

La COT trabajó bajo la coordinación de Orlando Fals Borda, hizo estudios valiosos, abrió el tema a la discusión y presentó al Congreso, como lo establecía el artículo constitucional en cuestión, un proyecto de ordenamiento territorial que generó una enorme reacción adversa, que mató de entrada la iniciativa. Mirando hacia atrás, considero que la dificultad estuvo en abordar de inmediato, como lo ordenaba la Constitución, una modificación radical de la división político-administrativa, sin que la opinión pública estuviera apersonada, comprometida con el tema.

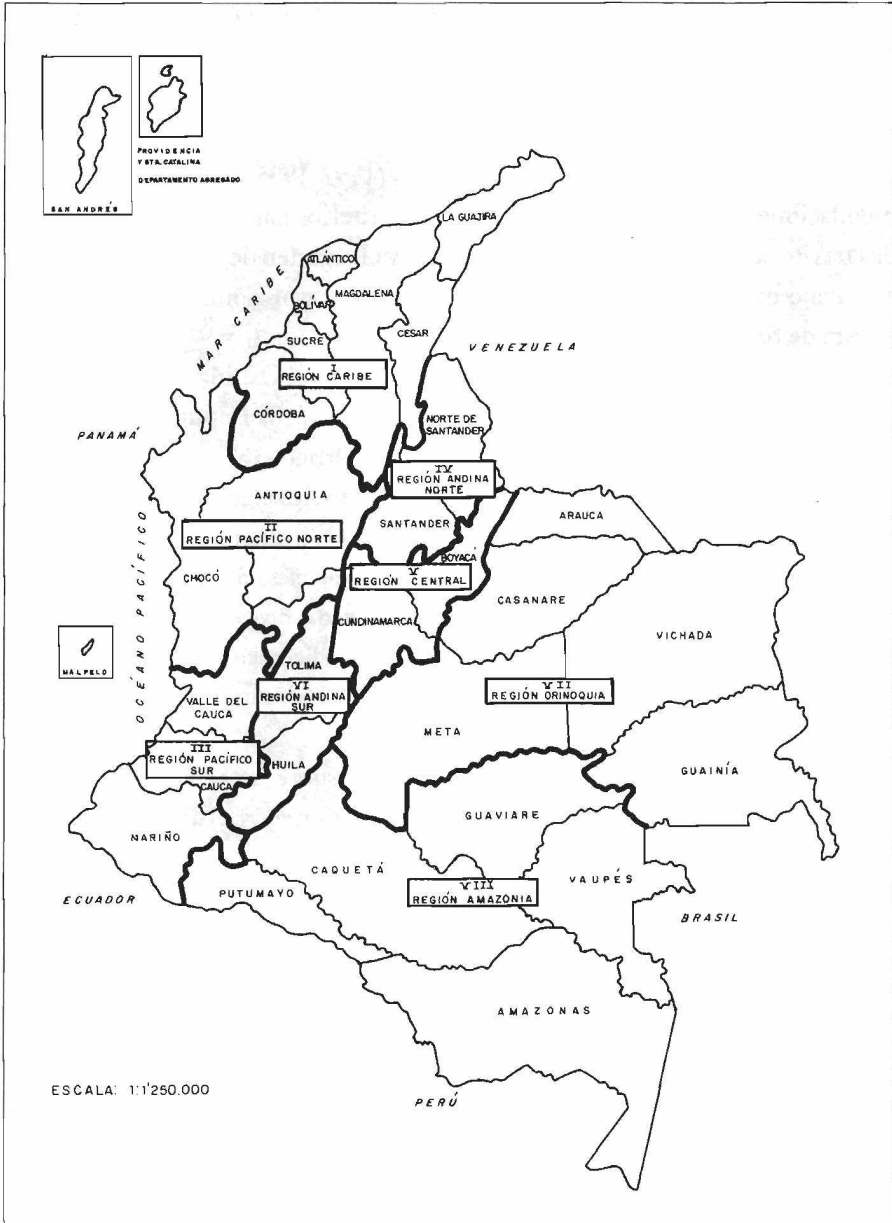
Además, lo hizo transando de manera drástica a favor de uno de los bandos que se había expresado en la Asamblea [Constituyente], el de los regionalistas, cuyo vocero principal había sido precisamente el mismo Fals Borda en su calidad de constituyente<sup>87</sup>.

Lo curioso del caso es que, el propio Fals Borda dice que una vez dibujado el mapa de regiones y provincias en la COT, se hizo una constatación inesperada: las ocho regiones resultantes seguían muy de cerca los lineamientos de regionalización propuestos anteriormente por muy respetados estudiosos de la realidad nacional: (Francisco Javier Vergara y Velazco (1901); Luis López de Mesa (1934); Pablo Vila

---

<sup>87</sup> Ospina Restrepo, Juan Manuel (2001), "Un nuevo lente para mirar la descentralización y el ordenamiento territorial", en Comisión de Ordenamiento Territorial, Senado de la República (2001), *Los caminos del ordenamiento territorial, memorias de los foros regionales*, Bogotá: Imprenta Nacional, p. 24.

Mapa VII. 4  
Regionalización de Colombia  
Para propuesta de la cot



Fuente: Propuesta de la cot, diciembre de 1994.  
Tomado de: Fals Borda, Orlando (1996) *op. cit.*, Mapa 1

(1945); Virginia Gutiérrez de Pineda (1968); Ernesto Guhl y Miguel Fonnegra (1969); Segundo Bernal (1980); Horacio Calle y Jorge Morales (1994); Christian H. Martínez, Ángela Camargo, Leonor Guzmán y Juan Carlos Pacheco (1995).

Acerca de esta coincidencia, dice Fals Borda:

Esta convergencia técnica y conceptual con tantas fuentes autorizadas, no puede explicarse en otra forma que como el reconocimiento de que las regiones colombianas son una realidad histórico-cultural de larga duración, estilo Fernand Braudel, que las hace concretas en más de un sentido. De allí que hayan desarrollado, cada una en su territorio, núcleos de identificación propia, focos o nodos, donde se preservan la idiosincrasia de sus habitantes y el sabor de lo raizal<sup>88</sup>.

Es más, la regionalización propuesta por la COT coincide a grandes rasgos con la que correspondía a la Constitución federalista de 1863 e incluso a la división política del Virreinato de Santa Fe en 1810. Si esto es así, por qué no aplicar aquel principio de *management*, según el cual *if it ain't broken, don't fix it*, y concentrar el esfuerzo técnico y legislativo en otros aspectos del ordenamiento territorial que seguramente son más importantes que los límites político-administrativos.

Desde el primer intento fallido de la COT, se ha intentado en dieciséis ocasiones expedir la correspondiente Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Loot) que prevé el artículo 289 de la Constitución.

Tal vez el problema radique, como dice el jurista Hernández Becerra, en que se esté tratando de hacer mediante la ley lo que no está definido en la propia Constitución nacional: el modelo territorial de Estado.

Si no existe en la Constitución modelo alguno, le será a cualquier ley imposible armarlo a partir de piezas sueltas, pues se trata de elegir entre múltiples opciones políticas fundamentales para la vida colectiva, materia de suyo constitucional<sup>89</sup>.

El jurista Vidal Perdomo también piensa que:

El Constituyente de 1991 no quiso definir el modelo regional colombiano<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> Fals Borda, Orlando (1996), *op. cit.*, pp. 38 y 39.

<sup>89</sup> Hernández Becerra, Augusto (2001), "Ordenamiento y desarreglo territorial en Colombia", en *Temas de Derecho Público*, No. 64, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 156 y 157.

<sup>90</sup> Vidal Perdomo, Jaime (2001), *La región en la organización territorial del Estado*, Bogotá: Centro Editorial de la Universidad del Rosario, p. 137.

Desde otra perspectiva, la incapacidad del Congreso para aprobar la Loot puede explicarse por la composición de sus dos cámaras. Así, no obstante que el Senado y la Cámara de Representantes difieren en cuanto a la regla que determina el total de escaños y en cuanto a la circunscripción electoral, en último análisis el principio de representación empleado para la conformación de ambas cámaras es fundamentalmente poblacional y no territorial. En el Senado, esto es así porque, por definición, la circunscripción nacional excluye la representación territorial y en la Cámara, en donde debería predominar esta última, a partir de los dos representantes fijos para cada departamento, la norma electoral también “premia” el tamaño de la población.

Habrán dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ciento veinticinco mil que tengan en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil<sup>91</sup>.

Lo anterior implica que en las legislaturas del período 1991-2002, en promedio el 50% de los senadores y representantes se concentraba en seis departamentos (Bogotá, Antioquia, Valle, Atlántico, Cundinamarca y Santander).

En el otro extremo, la representación de los seis departamentos menos poblados (Guaviare, San Andrés, Amazonas, Vichada, Vaupés y Guainía) alcanzaba el 0.9% en la Cámara y el 0% en el Senado<sup>92</sup>.

En estas circunstancias, ¿qué interés puede tener el bloque dominante de departamentos de promover una Loot que mejore el equilibrio territorial de poder en el país?

Desde finales de 2001, está haciendo curso en el Congreso Nacional un nuevo proyecto de Loot presentado por el Ejecutivo, que en realidad se circunscribe a las competencias de las entidades territoriales, sin entrar en el problema de sus límites. Además de asignar competencias a las múltiples instancias territoriales que están previstas en la propia Constitución, se propone la innovadora figura de las *Áreas de Desarrollo Territorial (ADT)*, que pueden conformarse entre jurisdicciones de distintos departamentos, con la participación de agentes privados.

---

<sup>91</sup> C. N. de 1991, Art. 176, inc. 2.

<sup>92</sup> Esta argumentación se encuentra en: Rodríguez, Jorge Armando (2001), “El Estado unitario descentralizado: una crítica del enfoque constitucional colombiano”, en *Cuadernos de Economía*, No. 35, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas.

Esta figura y las otras formas de integración previstas, como la asociación de municipios, las áreas metropolitanas, las provincias y las regiones administrativas y de planeación pueden proporcionar los esquemas apropiados para conseguir las escalas técnicas, financieras y administrativas requeridas para la prestación eficiente de los servicios públicos y la promoción del desarrollo económico, sin necesidad de alterar drásticamente la organización territorial del país. Desde este punto de vista y salvo aspectos como el fortalecimiento de los departamentos, sobre lo cual hay un amplio consenso, el proyecto actual de Loot puede considerarse adecuado. El problema es que, como dice Alberto Mendoza, el proyecto no es en realidad de ordenamiento territorial, sino simplemente de ordenamiento político-administrativo<sup>93</sup>.

Hay necesidad, entonces, de retomar como lo sugieren Mendoza y Cuervo<sup>94</sup>, entre otros, el alcance de la ordenación del territorio en los términos que expusimos al inicio de esta sección y que, sin ir muy lejos, estaban contemplados en los objetivos originales de la COT.

A partir de una definición según la cual se entendía:

Por ordenamiento territorial un conjunto de acciones concertadas para orientar la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos, buscando su desarrollo socioeconómico, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio considerado y la armonía con el medio ambiente<sup>95</sup>.

La COT fijó como objetivos del ordenamiento territorial, los siguientes:

- i) Acomodar la división territorial a las disposiciones de la Constitución de 1991 (artículo transitorio 38).
- ii) Impulsar la descentralización del Estado y la participación comunitaria.
- iii) Afianzar la unidad nacional reconociendo la diversidad regional.
- iv) Orientar las actividades y movimientos de la población para mejorar la producción económica y elevar el nivel de vida de las diversas secciones del país.
- v) Buscar la disminución de diferencias en el desarrollo de los distintos territorios, con miras tanto a una mejor distribución de la riqueza producida, como a la igualdad de oportunidades entre ellos, la protección del medio ambiente, el estímulo a las culturas locales y la búsqueda del afianzamiento de la paz<sup>96</sup>.

---

<sup>93</sup> Mendoza Morales, Alberto (2001), *Propuesta para organizar a Colombia como un Estado regional*, Bogotá: Sociedad Geográfica de Colombia.

<sup>94</sup> Cuervo, Luis Mauricio (2000), *op. cit.*, p. 43 y ss.

<sup>95</sup> COT (1992), *Boletín de Ordenamiento Territorial*, No. 3, Bogotá, D. C.

<sup>96</sup> *Ibíd.*

Para lograr lo anterior sería necesario concebir un enfoque del ordenamiento territorial que integre las relaciones campo-ciudad, la política urbana, la planeación biorregional y la descentralización en la forma en que se sugiere en los acápite III.1.1, III.1.2, III.1.3 y III.1.4 *supra*.

Con respecto a la cuestión regional, Vidal Perdomo ilustra sobre un modelo intermedio entre el federalismo y el centralismo: *el Estado regional*, como el sistema de las *Comunidades Autónomas* en España y el sistema regional italiano. En este esquema, el Estado regional no tiene funciones constituyentes, ni judiciales, como en el modelo federal, pero a diferencia del modelo centralista sí tiene funciones legislativas, que dan un amplio margen de autogobierno<sup>97</sup>.

Existe además el modelo de regionalización de Francia, en donde la región tiene una función de planificación económica (como los *Corpes* que existieron en Colombia entre 1985 y 1999).

En este país, de más de 80 departamentos se fue pasando, en una lenta evolución de 20 años o más (desde 1982), a 20 regiones funcionales desde el punto de vista económico que han tornado innecesario el regionalismo con sentido político y cultural.

Dado la que Constitución colombiana sigue siendo en esencia centralista, así se haya introducido la noción de *autonomía* propia del Estado regional, y que no existen en nuestra historia y cultura regiones sociológicas y culturales como en la tradición italiana o española, Colombia está más cerca del modelo francés de región, es decir, de una alternativa de organización administrativa y de planificación dentro del esquema constitucional de centralismo político.

Para ello existe la figura establecida en la Constitución de 1991, según la cual dos o más departamentos pueden constituirse en regiones administrativas y de planificación (RAP) con el objeto de promover el desarrollo económico y social del respectivo territorio (artículo 306), pudiendo las RAP transformarse en entidades territoriales por decisión del Congreso, previo concepto de la COT y de un referendo de los ciudadanos de los departamentos involucrados.

En este sentido, un antecedente digno de tenerse en cuenta es el de los *Corpes* (regiones de planificación) que funcionaron entre 1985 y 1999 en la Amazonia, Centroriente, Costa Atlántica, occidente y Orinoquia<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup> Vidal Perdomo, Jaime (2001), *op. cit.*

<sup>98</sup> Chamorro, Luz Helena (1997), "Balance del proceso de conformación de regiones en Colombia", en revista *Planeación y Desarrollo*, Vol. XXVIII, 4, Bogotá: DNP, octubre-diciembre.

Desde una perspectiva económica, Forero *et al.* coinciden con este planteamiento:

Debe observarse que los departamentos ya tienen una infraestructura política y administrativa relativamente consolidada. Por ello, la propuesta es que su integración en región sea un proceso paulatino basado en la voluntariedad y en las preferencias de los habitantes, cuyo criterio debería consultarse no solamente para la conformación de región, sino para las decisiones más trascendentales que ella adopte<sup>99</sup>.

A esta conclusión llegan Forero *et al.* después de adelantar un juicioso análisis de la cuestión regional, desde el ángulo de las teorías del tamaño óptimo de las jurisdicciones y de los costos de transacción. Para estos autores, la región administrativa puede atender con eficiencia, y sin muchos problemas de externalidades, una amplia gama de servicios relacionados con el desarrollo económico<sup>100</sup>.

## **2. La recuperación de la convergencia interregional**

Ya se ha visto cómo en Europa la convergencia interregional o cohesión social sigue siendo uno de los objetivos fundamentales de las políticas regionales.

En el capítulo sexto se planteó que el agotamiento de la convergencia, o inicio del ciclo polarizador, se debe parcialmente a la pérdida de dinamismo de los sectores que contribuyeron a una mayor integración del mercado nacional. En su orden se mencionaron los siguientes: urbanización, migraciones, infraestructura vial, caficultura, agricultura moderna, repartición regional del poder político e industrialización.

A este respecto, en el numeral anterior se aludieron los temas de la brecha campo-ciudad y la política urbana, que están relacionados con la urbanización, y también a los de la descentralización y el ordenamiento territorial, que están vinculados a una distribución razonable del poder político entre las regiones.

A continuación nos referiremos a los temas de la infraestructura vial, la caficultura, la agricultura moderna y la industrialización.

---

<sup>99</sup> Forero, Clemente *et al.* (1997), *Descentralización y participación ciudadana*, Bogotá: TM Editores/CID, U. Nacional de Colombia, pp. 111 y 112.

<sup>100</sup> *Ibid.*, capítulo 4.

### 2.1 Infraestructura vial

En el capítulo sexto (sección II. 3) se dejaron establecidos cuatro hechos: i) la importancia de la infraestructura en el desarrollo económico, ii) la expansión casi nula de la red nacional de carreteras en los últimos quince años, iii) el atraso significativo de la infraestructura vial del país con respecto a naciones de similar grado de desarrollo, y iv) la decadencia del transporte ferroviario.

La causa de la parálisis en la construcción de carreteras nacionales (red troncal nacional) no radica precisamente en la falta de recursos para financiar las obras, puesto que éstos se duplicaron como porcentaje del PIB entre 1985 y 1995, pasando del 0.7% al 1.5%. El promedio anual de la inversión en este período fue de 1.11% del PIB, que de todas maneras se compara desfavorablemente con el 2.39% en energía y 1.58% en minería<sup>101</sup>.

Claro que ha habido avances significativos en las especificaciones de algunos tramos existentes, a través del sistema de concesiones (v.g. Bogotá-Villavicencio y El Vino-Tobía Grande-Puerto Salgar).

En cualquier caso, no se compadece la disponibilidad de recursos de inversión con el estancamiento en el acervo de carreteras, fenómeno cuyas causas hay que buscarlas más bien por el lado de los sobrecostos y retrasos en la ejecución de las obras.

Sarmiento *et al.* estiman los retrasos en cuatro veces el tiempo programado y los sobrecostos en dos veces la cifra presupuestada, en los proyectos de ejecución directa<sup>102</sup>. Estos altísimos márgenes de ineficiencia se habrían reducido con el expediente de los contratos de concesión<sup>103</sup>.

A su vez, los problemas mencionados tienen su origen en la falta de un marco institucional y regulatorio apropiado para las licitaciones y en la débil estructura empresarial y financiera de las firmas constructoras. En cuanto a esto último, Sarmiento *et al.* dicen:

La información y el análisis de los balances deja al descubierto que las empresas de ingeniería no cuentan con adecuados sistemas administrativos,

---

<sup>101</sup> Fainboim, Israel y Carlos Jorge Rodríguez (2000), "El desarrollo de la infraestructura en Colombia en la década de los noventa", parte II, Santiago: Cepal, *Serie Reformas Económicas*, No. 51, p. 35 y ss.

<sup>102</sup> Sarmiento, Eduardo *et al.* (1996), *La crisis de la infraestructura vial*, Bogotá: Centro de Estudios Económicos de la Escuela Colombiana de Ingeniería, p. 71 y ss.

<sup>103</sup> Hidalgo, Darío (1997), "Los impactos de las concesiones viales en Colombia: ¿Vamos por buen camino?", en *Estrategia Económica y Financiera*, No. 258, Bogotá, D. C.

gerenciales, técnicos y financieros. No están en capacidad de garantizar la ejecución de los proyectos en las condiciones más económicas. Mas aún, operan con una estructura de márgenes, patrimonio y activos que las expone a elevados riesgos, tanto para ellas como para los contratantes y a la postre significa ineficiencias en la realización de las obras<sup>104</sup>.

Estas apreciaciones son confirmadas por Fainboim y Rodríguez<sup>105</sup>.

En cuanto al marco regulatorio, si bien el Decreto 2171 de 1992 facilitó la inversión privada mediante el sistema de concesiones, el país carece de un verdadero estatuto que regule las relaciones entre el Estado y el concesionario y estipule los derechos y obligaciones de las partes, tal como existe en Chile, por ejemplo (Ley de Concesiones de Obras Públicas, Decreto No. 900 de 1996, y Reglamento de la Ley de Concesiones de Obras Públicas, Decreto No. 956 de 1997)<sup>106</sup>.

En un estudio reciente, Reyes concluye que:

Los procesos de concesión en proyectos de infraestructura en Colombia han implicado una excesiva exposición estatal a los riesgos típicos de operación de cualquier negocio. Esto ha generado grandes pasivos contingentes a la Nación, los cuales actualmente se están haciendo efectivos y ponen en riesgo las finanzas de las instituciones estatales que asignaron las concesiones, y por la misma vía el presupuesto nacional. Como consecuencia de esto, los agentes privados quedaron relativamente libres de riesgo para obtener una rentabilidad aceptable sobre la operación del negocio<sup>107</sup>.

Ahora bien, es probable que con todo y su precariedad relativa, la red vial existente sea suficiente para conectar los grandes centros urbanos entre sí y para tener un razonable acceso a los puertos marítimos, como puede observarse en el mapa VII.5. Ocurre incluso, que la mayoría de las vías importantes del país tienen tráficos muy reducidos, lo que hace que el sistema de concesiones basado en peajes tenga un alcance muy limitado<sup>108</sup>.

---

<sup>104</sup> Sarmiento, Eduardo *et al.* (1996), *op. cit.*, p. 72.

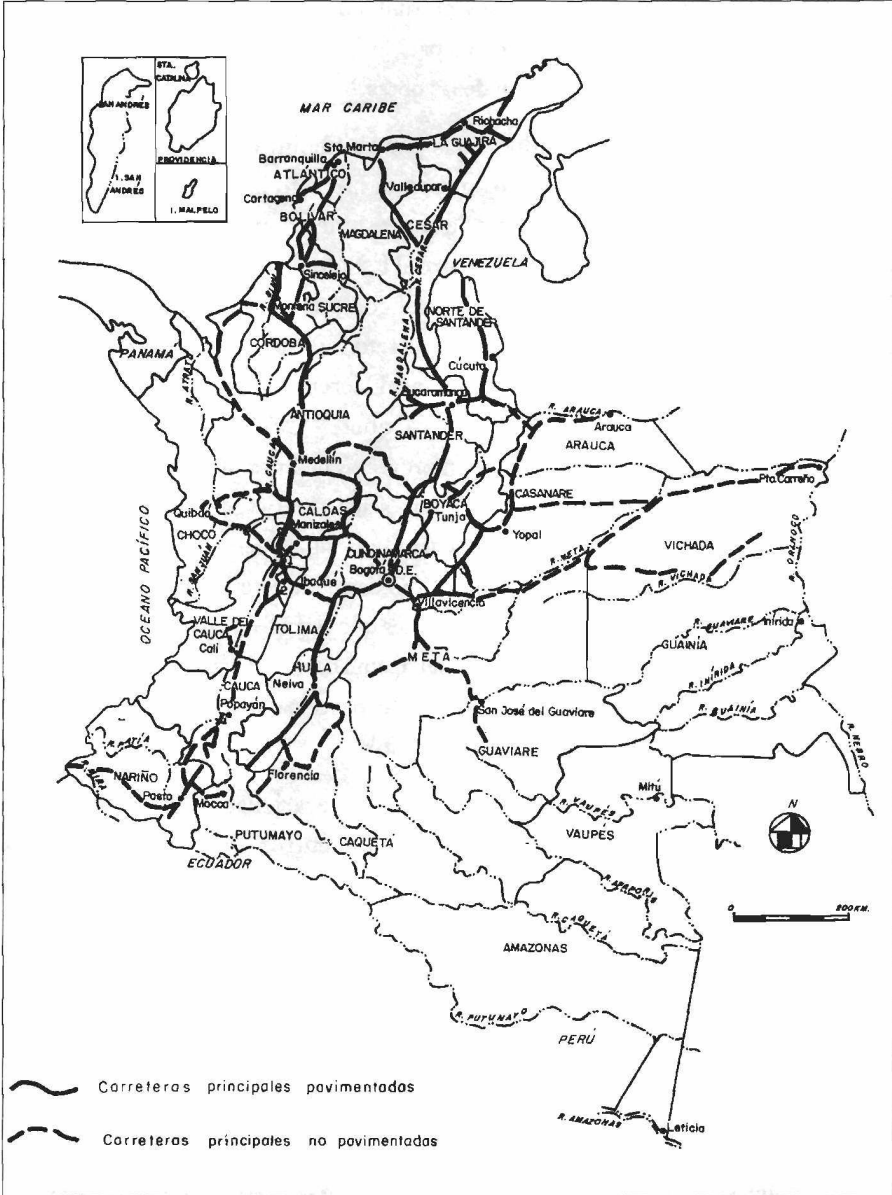
<sup>105</sup> Fainboim, Israel y Carlos Jorge Rodríguez (2000), *op. cit.*, p. 21.

<sup>106</sup> Rufián Lizana, Dolores (1999), *Manual de concesiones de obras públicas*, Santiago: FCE, Anexos.

<sup>107</sup> Reyes, José Daniel (2002), "Impacto económico de las garantías de la Nación en proyectos de infraestructura", en *Archivos de Economía*, No. 184, Bogotá: DNP, Dirección de Estudios Económicos.

<sup>108</sup> Fainboim, Israel y Carlos Jorge Rodríguez (2000), *op. cit.*, p. 22.

Mapa VII. 5  
Infraestructura vial actual



Fuente: Ministerio de Transporte (2000) *Plan estratégico de transporte en Colombia*, Bogotá, D. C.

Cabría pensar entonces en la pertinencia de pasar a una fase de desarrollo de la infraestructura, basada no en la demanda sino en la oferta, es decir, que la disponibilidad de vías sea la que induzca la actividad productiva y no al revés. El esquema sería aplicable en el caso de ciertas vías transversales y muy especialmente para las vías secundarias y terciarias en el interior de los departamentos.

En este último ámbito se da una configuración radial caracterizada por la conexión del principal centro urbano (la capital) con otras capitales seccionales y con los puertos marítimos, dejando vastas porciones del territorio departamental desconectadas.

En los mapas VII. 6, VII. 7, VII. 8 y VII. 9 se presenta la situación vial de los departamentos de mayor peso en el PIB, y en los mapas VII. 10, VII. 11, VII. 12 y VII. 13, la de los cuatro últimos departamentos en términos de su aporte al PIB. En los mapas VII. 14, VII. 15, VII. 16, VII. 17 y VII. 18, aparecen los departamentos de la Orinoquia y la Amazonia que son prácticamente *espacios vacíos* que no cuentan con una sola carretera nacional pavimentada.

En el mapa VII. 19 se ilustra la cobertura actual de la red de carreteras nacionales, incluyendo con otra convención, los proyectos transversales y de penetración de territorios nuevos, que ya cuentan con un estudio de factibilidad del Ministerio de Transporte (Instituto Nacional de Vías)<sup>109</sup>.

La situación del transporte ferroviario es bastante más complicada. La última obra ferroviaria ejecutada por el sector público fue la conclusión del ferrocarril del Atlántico en 1961, con lo cual se logró unir los puertos de Buenaventura y Santa Marta, llegando a 3.341 kilómetros de líneas activas. En la actualidad sólo quedan en servicio 200 kilómetros correspondientes al tramo La Loma-Santa Marta, operado por la multinacional Drummond, bajo el sistema de concesión, para el transporte de carbón.

En el punto más alto de su operatividad en los años sesenta, el ferrocarril llegó a transportar un poco más del 30% de la carga total movilizadada en Colombia. Esta proporción bajó al 13.7% en 1970, para después desplomarse hasta menos del 1% en los años noventa<sup>110</sup>.

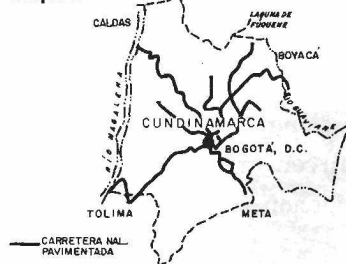
---

<sup>109</sup> Hay que advertir que estos mapas no son georeferenciados y por tanto los trazados de las vías que se muestran son aproximados, pero basados en información proporcionada por el Ministerio de Transporte.

<sup>110</sup> Zuleta Jaramillo, Luis Alberto (2001), "¿Por qué no han sido exitosos los ferrocarriles en Colombia?", Bogotá: Universidad Externado de Colombia, *Estudios de Caso en Políticas Públicas*, No. 2, p. 112, Cuadro 3.1.

Infraestructura vial por departamentos (I) de mayor aporte al PIB

Mapa VII. 6



Mapa VII. 7



Mapa VII. 8

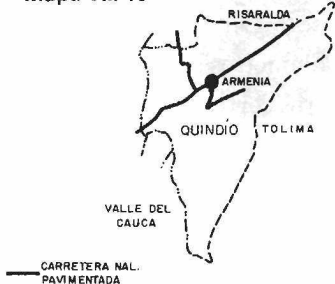


Mapa VII. 9

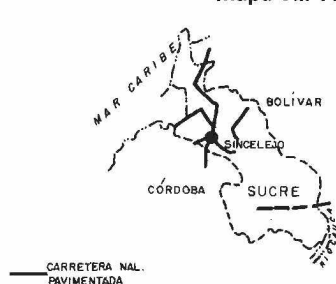


Departamentos de menor aporte al PIB  
(Últimos cuatro)

Mapa VII. 10



Mapa VII. 11

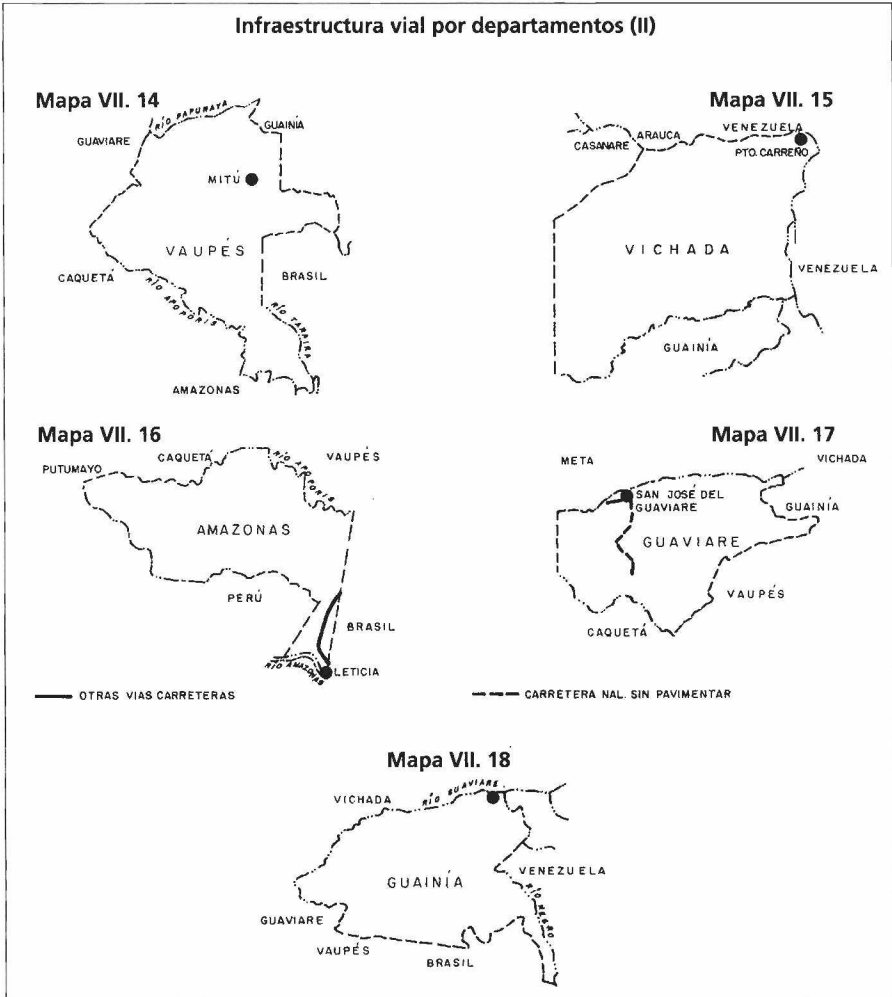


Mapa VII. 12



Mapa VII. 13





Nota:

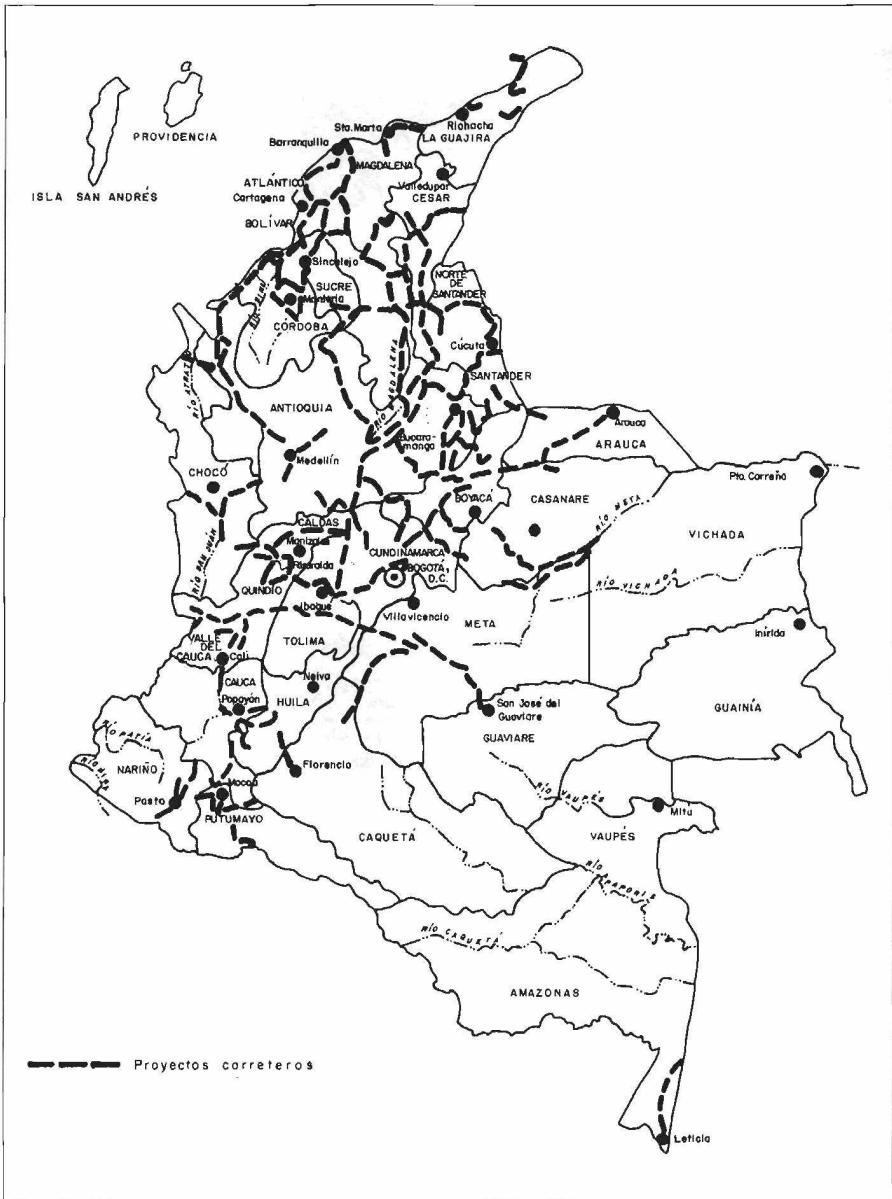
Cundinamarca, Antioquia, Valle del Cauca y Santander son los departamentos de mayor aporte al PIB.

Quindío, Sucre, Caquetá, Chocó y Vichada son los departamentos de menor aporte al PIB.

Éstos departamentos son los últimos, si se consideran los nuevos departamentos como uno solo. Si éstos se toman por separado ocuparían los últimos lugares.

Fuente: Ministerio de Transporte (2000), *Plan estratégico de transporte en Colombia*, Bogotá, D. C.

Mapa VII. 19  
Nuevos proyectos de infraestructura vial



Fuente: Ministerio de Transporte (2000), *op. cit.*

Con el convencimiento de que un país moderno requiere un sistema de transporte multimodal, el gobierno nacional emprendió desde 1988 esfuerzos para reestructurar el sector ferroviario. En este sentido, las principales medidas adoptadas fueron la promulgación de la Ley 21 de 1988 y varios decretos-leyes expedidos en 1989, por medio de los cuales:

- Se liquidó la empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia, que había sido creada en 1954 y que adolecía de graves problemas laborales, técnicos y financieros.
- Se creó la Empresa Colombiana de Vías Férreas, Ferrovías, como empresa industrial y comercial del Estado, vinculada al Ministerio de Transporte, con el objetivo de administrar y modernizar los ferrocarriles. La meta principal era la recuperación completa de la red de 3.154 km de ferrocarril (de los cuales estaban activos 1.915 km).
- Se autorizó la creación de las sociedades de transporte ferroviario, STF, de economía mixta del orden nacional, para prestar el servicio con criterio comercial (las STF operaron hasta el año 1999).
- Se creó el Fondo de Pasivo Social de los ferrocarriles nacionales, como un establecimiento público del orden nacional adjunto al Ministerio de Transporte, con el fin de manejar los pasivos pensionales de la extinta empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia.

Ninguno de los objetivos señalados para Ferrovías y las STF se cumplió satisfactoriamente. Al respecto, una evaluación académica independiente dice lo siguiente:

... durante el cuatrienio 1991-94 los resultados de la empresa [Ferrovías] no fueron los más satisfactorios. En efecto, la empresa no pudo realizar a tiempo los planes de rehabilitación de las vías previstas, por problemas económicos, financieros e institucionales... esta situación desembocó en una profunda crisis de la entidad que la hundió financieramente... y le provocó una sobrecarga administrativa...<sup>111</sup>

Con relación a las STF, el mismo informe reporta lo siguiente:

Por los problemas que se presentaron en Ferrovías la STF no cumplió con las metas de movilización de carga, con lo que su situación financiera sufrió un evidente deterioro entre 1991 y 1994<sup>112</sup>.

---

<sup>111</sup> Zuleta, Luis Alberto (2001), *op. cit.*, pp. 156 y 158.

<sup>112</sup> *Ibíd.*, p. 172.

Estas apreciaciones resultan completamente ratificadas por una evaluación realizada por la Contraloría General de la República (CGR), según la cual:

El nuevo esquema no funcionó en razón del incumplimiento de Ferrovías en lo que debía catalogarse la más importante de sus funciones: rehabilitar y mantener la red férrea en forma adecuada. De tal manera, los operadores enfrentaron problemas al no poder ofrecer costos de operación competitivos...<sup>113</sup>

Frente a las fallas incontestables de la primera reestructuración, el gobierno nacional diseñó en 1995 una segunda generación de reformas, basada en la participación del sector privado a través del sistema de concesiones<sup>114</sup>.

En este esquema de acceso competitivo, el Estado le concede el control de tramos de la vía férrea a un operador privado, al tiempo que establece las condiciones para el acceso sin restricciones de otros operadores-competidores a esa misma infraestructura, y participa directamente en la gestión competitiva que se busca con el nuevo sistema.

En este marco, en 1998 se otorgó la red del Pacífico (500 km) a la Sociedad Concesionaria de la Red del Pacífico y en 1999 la red del Atlántico a Fenoco (inversión española).

Las evaluaciones de la segunda generación de reformas tampoco son nada favorables, ni para el diseño mismo del sistema de concesiones, ni para la gestión de los agentes, incluido el Ministerio de Transporte. Las obras prácticamente no se han comenzado y las inversiones de los fondos públicos se están despilfarrando.

La política convenida en el documento Conpes 2776 de 1995 determina que la adecuación de la estructura institucional es requisito para la modernización del sector, sin embargo, después de cinco años no se han visto los resultados que se esperaban<sup>115</sup>.

No obstante, la propia CGR reconoce que las orientaciones generales de la segunda generación de políticas están bien concebidas, en cuanto al propósito de rescatar y modernizar el medio de transporte férreo y a la participación del sector privado<sup>116</sup>. Lo que corresponde entonces es disponer de un verdadero

---

<sup>113</sup> Contraloría General de la República (2001), “La política ferroviaria en Colombia (1989-2001)”, en *Gestión Fiscal*, No. 8, Bogotá, agosto.

<sup>114</sup> DNP (1995), “Estrategia para la modernización de la red férrea”, *Documento Conpes*, 2776, Bogotá, abril 26.

<sup>115</sup> CGR (2001), *op. cit.*, p. 38.

<sup>116</sup> *Ibid.*, p. 40 y ss.

Plan Maestro que integre una reingeniería institucional, un estatuto de concesiones y una concepción global del papel del ferrocarril en un sistema multimodal de transporte para Colombia.

Al complementar la red de carreteras y recuperar la del ferrocarril, quedaría interconectado todo el espacio funcionalmente integrado del país. Si a lo anterior se agregan los 2.500 km navegables de los ríos Magdalena y Cauca, el occidente colombiano tendría una densidad de redes de transporte a la altura de los estándares internacionales.

El resto, que representa las dos terceras partes del territorio nacional, corresponde a la Amazonia y la Orinoquia, que llamamos más arriba espacios vacíos (*difusos o discontinuos*, como diría Gouëssel)<sup>117</sup>, porque no cuentan con ninguna infraestructura de transporte construida por el hombre.

Pero estos territorios tienen una red fluvial navegable de aproximadamente 16.000 km, que no sólo los cruza transversalmente, sino que les permitiría integrarse con Venezuela, Brasil y Perú (ver mapa VII. 20). La Corporación Andina de Fomento, CAF, ha sido muy activa en la promoción de estos proyectos y está dispuesta a cofinanciarlos<sup>118</sup>.

En el mapa VII. 21 se presenta un *país posible* con las redes de transporte actuales y los proyectos que tienen un estudio de factibilidad positivo.

## 2.2 El sector agropecuario y el café

En buena medida la ya extensa discusión desarrollada a lo largo de este trabajo está orientada a plantear que para efectos de política, no tiene mucho sentido considerar la capacidad competitiva de un país en su conjunto o de un sector determinado de la economía nacional, porque cada vez más la competitividad es una noción que corresponde a los sectores y actividades de una región geográfica en particular. Es decir, que el análisis hay que realizarlo con un enfoque sector-regional.

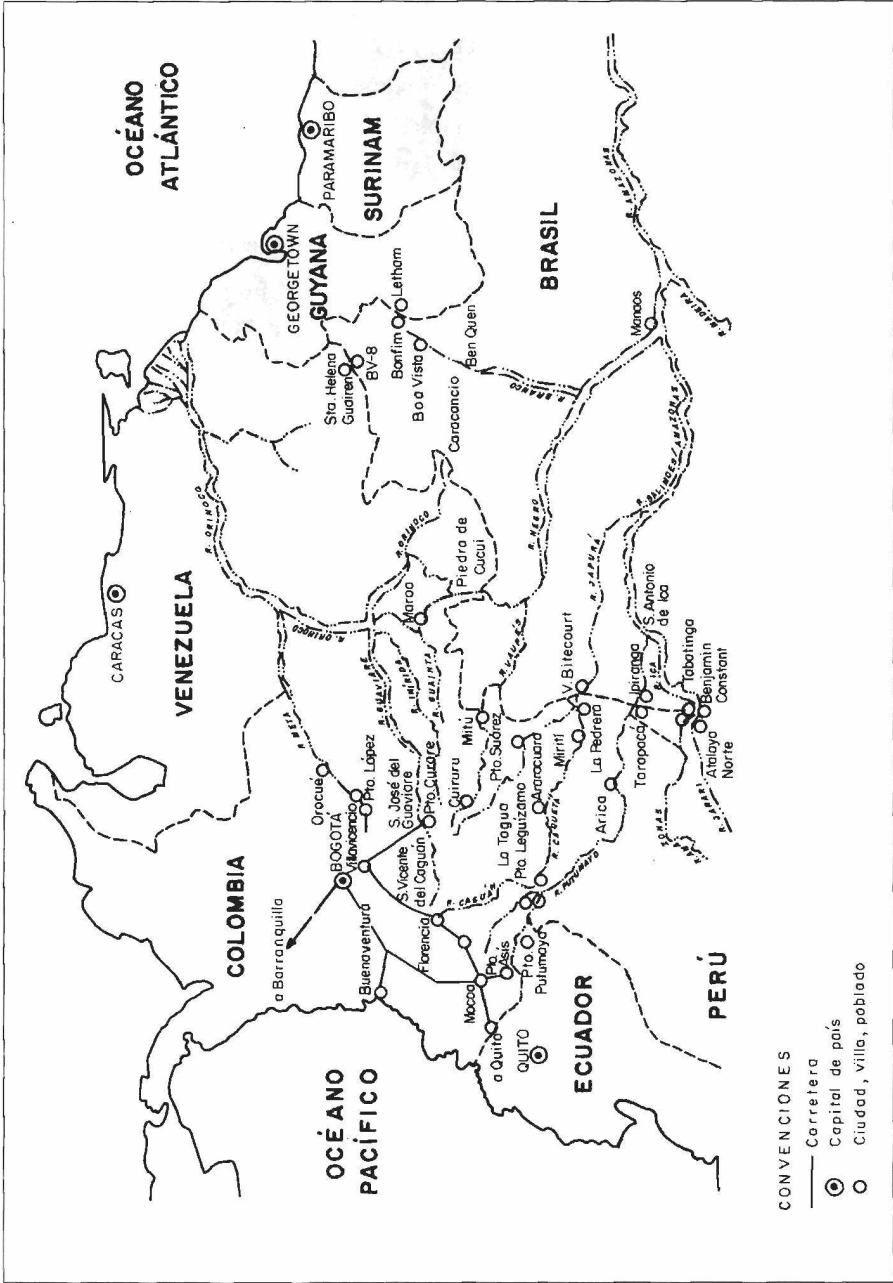
No obstante, en la práctica este discurso no ha permeado los estudios sectorial-funcionalistas del desarrollo y por lo tanto, casi sin excepción, éstos siguen haciéndose sin contemplar la dimensión espacial (la localización de las actividades), siendo cierto, por lo demás, también lo contrario: las investigacio-

---

<sup>117</sup> Gouëssel, Vincent (1998), "El territorio colombiano y sus márgenes", en *Territorios*, revista de estudios regionales y urbanos, No. 1, Bogotá: Cider, Uniandes.

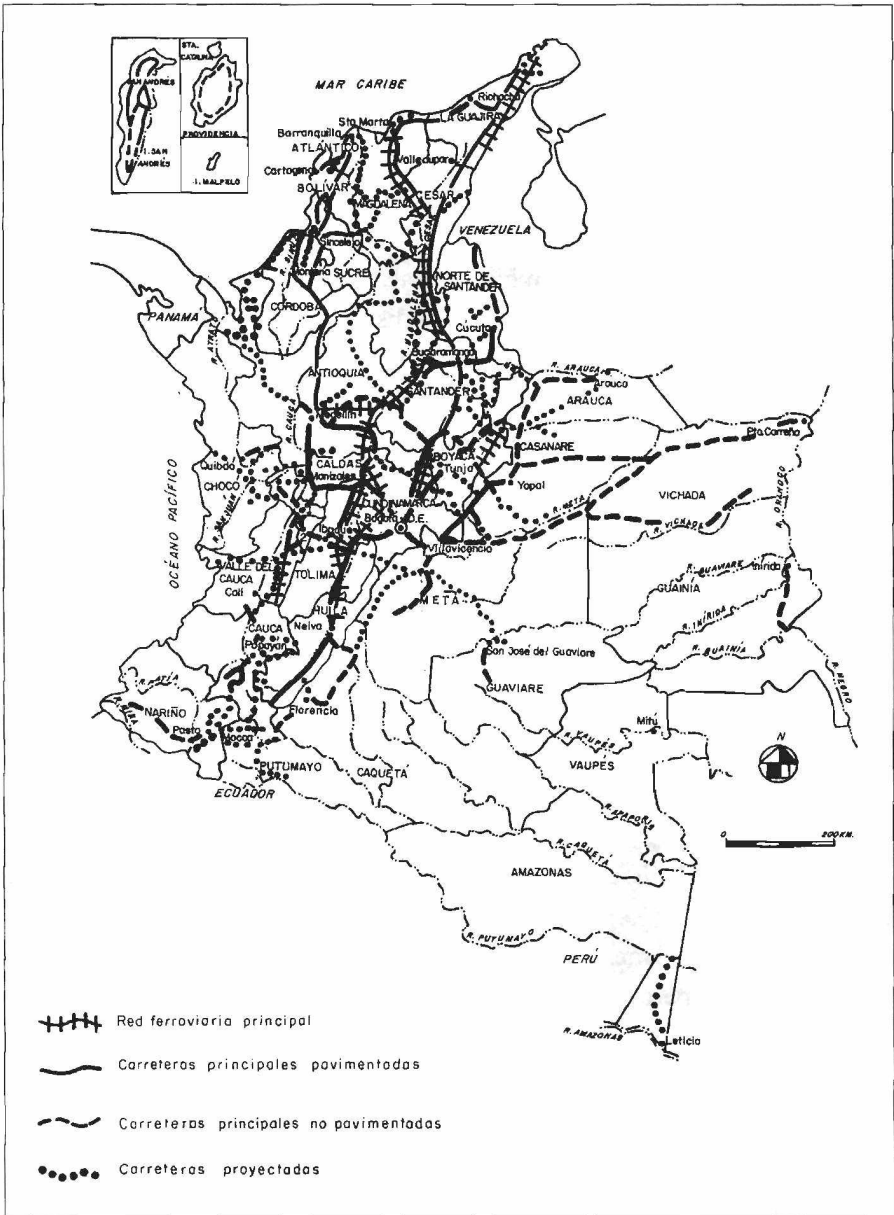
<sup>118</sup> CAF (1998), *Los ríos nos unen. Integración fluvial suramericana*, Bogotá: Editores Guadalupe, sección 2. 2.

Mapa VII. 20  
Integración fluvial entre Colombia-Venezuela, Colombia-Brasil, Colombia-Perú



Fuente: CAF (1998), *op. cit.*, Mapa 2.2-7.

Mapa VI. 21  
Infraestructura vial actual y proyectada; ferrocarriles y vías fluviales



Fuente: Ministerio de Transporte (2000), *op. cit.*

nes regionales no contemplan apropiadamente la lógica sectorial de las actividades que se llevan a cabo en el territorio objeto de estudio.

En la vasta literatura que hasta ahora hemos revisado son muy pocos los casos en donde explícitamente se toma el plano de intersección secto-regional como unidad o categoría de análisis.

En un sector tan dependiente de las condiciones físico-naturales de la tierra y de su entorno, como el agropecuario, dicha situación también se presenta.

Podríamos afirmar, sin mayor riesgo de equivocarnos, que en Colombia no existe estudio agropecuario alguno con este enfoque o al menos no figura en las bibliografías disponibles. En cambio, un trabajo reciente sobre la política agrícola en Chile contiene un acápite sobre la distribución regional de la producción del sector en este país<sup>119</sup>.

Así mismo, un trabajo de la Cepal sobre la agricultura del Brasil, contiene todo un capítulo sobre las transformaciones espaciales del sector en el período 1975-1996<sup>120</sup>.

Entremos ahora en el tema del café, que fue sin duda alguna uno de los grandes ejes articuladores del mercado nacional, por lo menos hasta los años sesenta del siglo pasado, y que está atravesando ahora por la crisis más severa de su historia.

Al respecto, en el capítulo sexto (sección II. 4) se dejaron establecidos los siguientes hechos: i) la contribución del café al PIB y a las exportaciones totales comenzó a declinar en los años setenta hasta situarse en la actualidad en el 2.4% y el 12.3%, respectivamente, ii) el área sembrada disminuyó a partir de los años ochenta, pasando de 1.000.000 de hectáreas en ese momento a 800.000 hectáreas en el presente, y iii) el precio internacional exhibe una sostenida tendencia a la baja desde 1978.

Por otra parte, se mostró que hay departamentos como los del eje cafetero (antiguo Caldas), pero muy especialmente el Quindío, en donde el café tiene todavía una alta gravitación.

Aun cuando la crisis cafetera ya no tiene la capacidad de generar un desequilibrio macroeconómico generalizado, como hubiera sido el caso en los años

---

<sup>119</sup> Portilla, Belfor (2000), "La política agrícola en Chile. Lecciones de tres décadas", Santiago: Cepal, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, *Serie Desarrollo Productivo*, No. 68, subsección 4.5.

<sup>120</sup> De A. David, Beatriz M. et al. (1999), *Transformaciones recientes en el sector agropecuario brasileño*, Santiago: Cepal.

cincuenta y sesenta, el hecho es que ella tiene fuertes implicaciones para una población de alrededor de 3 millones de personas que está vinculada directa e indirectamente al cultivo y comercialización del grano, así como para las regiones cuya economía gira en torno a este producto.

El problema de la caficultura colombiana tiene dos causas bien conocidas: por una parte, el desplome del precio del café en términos reales en los mercados internacionales, que ha reducido la rentabilidad del negocio y, por otra parte, los niveles declinantes de la producción y la productividad nacionales, en contraste con Brasil, Nicaragua, Perú, Guatemala y Vietnam que han logrado aumentar tanto lo uno como lo otro<sup>121</sup>.

Un programa de reactivación del sector cafetero pasa por una nueva política de comercialización internacional, una política de precios para el productor y una gestión del negocio que disminuya los costos de transacción causados por las interferencias de los *rent seekers*.

Lo primero con miras a participar en los mercados de consumo, no sólo con la materia prima, el café verde, sino con productos terminados y marcas propias. Esto supone aprovechar mejor la variedad de suelos, climas y hábitats del país para producir tipos de café adaptados a las nuevas tendencias del consumo internacional (extractos de café y cafés *gourmet* y orgánicos, por ejemplo)<sup>122</sup>. La nueva política cafetera debe permitir, en segundo lugar, el traslado en la totalidad del precio externo al productor, eliminando los subsidios. El productor enfrentaría la volatilidad del precio con operaciones de cobertura<sup>123</sup>. Por último, debe modificarse el esquema institucional, replanteando el contrato entre el gobierno y la federación de cafeteros<sup>124</sup>.

Si la crisis de la caficultura es profunda, la del sector agrícola en su conjunto no es menos grave. Durante toda la década de los noventa este sector atravesó la crisis más pronunciada del siglo xx. Todos los indicadores de desempeño fueron negativos: la participación del sector en el PIB perdió tres puntos porcentuales al pasar de 17.5% en 1991 a 14.2% en 1999; la tasa de crecimiento

---

<sup>121</sup> Leivovich, José (2002), "Situación y perspectivas de la caficultura colombiana", en *Carta Financiera*, No. 120, Bogotá: Anif, p. 30.

<sup>122</sup> Montenegro, Santiago (2001), "Hacia una nueva política de comercialización", en *Carta Financiera*, No. 120, ed. cit., p. 35 y ss.

<sup>123</sup> Leivovich, José (2002), *op. cit.*, p. 34.

<sup>124</sup> Rosas, Gabriel (2002), "Instituciones cafeteras: enseñanzas para el futuro", en *Carta Financiera*, No. 120, ed. cit., p. 18 y ss.

disminuyó a lo largo del decenio y en los años 1992 y 1996 tuvo un comportamiento negativo, tal vez por primera vez en la historia del país; la superficie cultivada se contrajo en 675.000 hectáreas; la tasa del desempleo rural aumentó en varios puntos; los ingresos de la población rural decrecieron; y las balanzas agropecuaria (sin café) y agroindustrial sufrieron un grave deterioro.

Estos resultados colocan a Colombia en el último lugar de desempeño (después de Haití) en América Latina en el período 1991-1998, en el cual mientras Nicaragua, Uruguay, Chile, Perú y Argentina tuvieron tasas anuales de crecimiento real muy superiores al 3% (5.7%, 4.7%, 4.6% y 3.6% respectivamente), Colombia tuvo su peor comportamiento histórico con el 0.7%<sup>125</sup>.

Esta debacle tiene su origen —según los expertos— en las políticas aperturistas de principios de los años noventa, practicadas en el contexto de fuertes caídas de los precios internacionales y de revaluación del peso y, en general, del desmonte de la política proteccionista del sector (garantías de compra, precios de sustentación, crédito dirigido, entre otros instrumentos).

Al respecto, un estudio reciente concluye que:

La disminución de gran parte de los mecanismos de protección arancelarios y para-arancelarios, combinados con la revaluación y la disminución de los precios internacionales de los productos agropecuarios, disminuyeron la distorsión entre los precios del productor afectando su rentabilidad y reduciendo su competitividad, tanto en el mercado externo como en el mercado interno<sup>126</sup>.

Cabe de todas maneras la pregunta de por qué países como Perú, Chile, Argentina y Brasil, que también desmontaron la protección arancelaria y para-arancelaria para el sector agropecuario y sufrieron procesos de revaluación cambiaria, lograron tener un desempeño muy superior al de Colombia.

Tal vez parte de la explicación esté por el lado de la violencia e inseguridad en el campo a las que se hizo alusión en el capítulo sexto (sección V).

---

<sup>125</sup> Ocampo, José Antonio (2001), "Agricultura y desarrollo rural en América Latina", en De A. David, María Beatriz, comp. (2001), *Desarrollo rural en América Latina y el Caribe*, Santiago: Cepal, p. 10, Cuadro 1.

<sup>126</sup> Hernández, Gustavo Adolfo y Juan Ricardo Perilla (2001), "Análisis de las importaciones agropecuarias en la década de los noventa", en *Archivos de Macroeconomía*, No. 147, Bogotá: DNP, Dirección de Estudios Económicos, resumen.

Así las cosas, el tamaño del sector agrícola colombiano en el PIB es en la actualidad inferior en un 14% a los patrones internacionales<sup>127</sup>.

En efecto, aun cuando se sabe que la participación de la agricultura en el PIB disminuye en la medida en que aumenta el nivel de ingreso de los países<sup>128</sup>, existen diferencias significativas en el peso relativo que tiene este sector entre países cuyo ingreso promedio por habitante es igual. Los países que se ubican por encima del *patrón internacional* para su nivel de ingreso por habitante, se caracterizan por tener una posición favorable en cuanto a la dotación de recursos naturales para la producción agrícola.

Colombia, que es un país con abundancia de tales recursos, debería tener una agricultura con una contribución en términos del PIB, cuatro o cinco puntos más grande, haciendo parte del grupo de países que se ubican por encima del patrón internacional, como Estados Unidos, Austria y Nueva Zelandia.

Con una superficie territorial equivalente a la tercera parte de la extensión total de la Europa de los 15 —que se disputa con Estados Unidos el primer lugar en exportaciones agrícolas en el mundo—, Colombia sólo utiliza el 22% de los 18'294.637 hectáreas que podrían utilizarse para la agricultura (16% del territorio nacional)<sup>129</sup>.

Con dicho total de tierras aptas para la agricultura, Colombia es uno de los siete países que responden por más de la mitad de la tierra disponible para agricultura en las naciones en desarrollo. Considerando que este sector absorbe entre el 40% y el 50% del agua disponible, Colombia tiene una ventaja adicional al ser el cuarto país del mundo en recursos hídricos continentales. Su oferta hídrica (181/s/km<sup>2</sup>) es cerca de tres veces superior al promedio de Sudamérica y de seis veces el promedio mundial.

Por otra parte, en este país, que representa el 0.7% de la superficie continental mundial, se encuentra el 10% de la biodiversidad global, lo que convier-

---

<sup>127</sup> Este párrafo y los dos siguientes se basan en: Presidencia de la República, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2001), *Agrovisión Colombia 2025*, Bogotá, D. C.

<sup>128</sup> En aquellos países que presentan bajos niveles de renta por habitante, por ejemplo menos de 1.000 dólares, la agricultura registra una participación en el PIB que supera el 30%; por el contrario en los que han alcanzado altos niveles de renta, es decir más de 10.000 dólares, el aporte de la agricultura tiende a ser inferior al 5%.

<sup>129</sup> Este párrafo y el siguiente se basan en: Misión Paz (2001), *Desarrollo agropecuario y rural: la estrategia*, Cali: Universidad Icesi, capítulo 5.

te a Colombia en un país *megadiverso*<sup>130</sup>. Megadiversidad significa, para poner algunos ejemplos, que del número de especies conocidas a escala mundial, Colombia tiene el 20% de las aves, el 9.8% de los mamíferos, el 16% de las orquídeas y el 13% de las plantas vasculares. Además de su aprovechamiento directo para la alimentación, medicina y construcción, e indirecto como ecoturismo, combustibles fósiles y fuentes de agua, la biodiversidad es un elemento fundamental para el clima y la productividad agrícola.

Sobre la base del mencionado potencial, el país podría incrementar sustancialmente sus áreas cultivadas y su producción en numerosas cadenas productivas agropecuarias, que cuentan con interesantes posibilidades en los mercados internos y externos dinámicos.

Aparte de renglones tradicionales como café, caña de azúcar y panela, plátano, flores, arroz, algodón y banano, cuya producción podría elevarse aplicando las políticas adecuadas, hay cultivos como palma africana, materias primas para la alimentación de aves (maíz tecnificado, yuca y soya), papa para procesamiento industrial, uva isabella y bosques maderables, cuya extensión podría pasar de 618.469 hectáreas a 4.355.792 hectáreas, en menos de dos decenios.

Si a lo anterior se agrega el aprovechamiento para la ganadería de 30'000.000 de hectáreas adicionales en pastos (actualmente sólo se explotan 10'000.000) y el potencial pesquero de las aguas continentales de las cuales sólo se obtiene el 6% de la producción nacional, siendo el cuarto país del mundo en aguas continentales, se tiene una buena idea de la importante contribución que puede hacer el sector agropecuario al desarrollo nacional.

De hecho, en los últimos dos años ya se observa una recuperación que en el 2000 representó un crecimiento del PIB sectorial del 5% y en 2001 del 1.5%, estimándose para 2002 una expansión superior al 2%. Este comportamiento es el fruto de una tasa de cambio más realista, una expansión del crédito propiciada por la reducción de las tasas de interés y un paquete de políticas de apoyo a las cadenas productivas que debe mantenerse hacia el futuro<sup>131</sup>.

Ahora bien, como se anotó al comienzo de este acápite, lamentablemente los estudios sectoriales rara vez referencian geográficamente sus análisis y re-

---

<sup>130</sup> Este párrafo y el siguiente se basan en: Instituto Humboldt Colombia (1998), *Biodiversidad siglo XXI. Propuesta técnica para la formulación de un plan de acción nacional en biodiversidad*, Bogotá: Ministerio del Medio Ambiente, DNP, pp. 18 y 19.

<sup>131</sup> *Revista Dinero* (2002), "El reporte del agro", Bogotá, marzo 22, p. 884 y ss.

comendaciones. No obstante, en la tabla VII. 4 se presenta una información parcial sobre el potencial agropecuario por regiones, que hemos logrado acopiar.

Tabla VII. 4  
Potencial agropecuario por regiones

| Regiones  | Productos  |
|-----------|--|
| Caribe    | Palma africana de aceite: Magdalena y Cesar<br>Ganadería bovina<br>Productos de exportación: plátano precocido y congelado, yuca fresca, ñame fresco y congelado, malanga fresca y congelada, mango fresco y congelado, clementina fresca, limón fresco, fruta procesada, papaya fresca, melón fresco, aguacate fresco, frijol, cebolla cabezona, piña fresca, ají fresco y procesado, tomate fresco y procesado, pimentón fresco. |
| Cafetera  | Frutales, maderables, cacao, bambú, guadua, acuacultura, hongos, pigmentos naturales, seda natural, mora.  |
| Pacífico  | Forestales, pesca, biodiversidad.  |
| Orinoquía | Ganadería bovina, cadena avícola-porcícola, palma africana, frutas, forestales, caucho natural, marañón.   |
| Amazonia  | Forestales.  |

Fuentes: Misión Paz (2001), *op. cit.*

Instituto Humboldt Colombia (1998), *op. cit.*

Vicepresidencia de la República de Colombia, Programa Plan Caribe, DNP, PNUD, Corporación Colombia Internacional (2001), *Oportunidades de exportación para frutas y hortalizas, región caribe colombiana*, Bogotá: Gente Nueva.

Pauli, Gunter (2000), *Diversificación en el trópico, una propuesta para Colombia*, Informe Zeri 1999, Bogotá: División de Comunicaciones del Sena.

Motta, María Teresa y Ricardo Candelo (1998), "El complejo forestal colombiano", Santiago: Cepal.

Narváez, Luis Carlos (2002), *La planificación del desarrollo económico en el Pacífico sur colombiano*, Bogotá: Universidad La Gran Colombia.

Con respecto a las posibilidades regionales, vale la pena anotar que uno de los efectos positivos que se le abonan al desmonte de la política proteccionista, es la tendencia, aún incipiente, a la especialización regional de la producción, más acorde con las ventajas comparativas de las diversas zonas del país. Cuando existían precios de sustentación iguales para todo el mercado nacional y altas tasas de protección arancelaria, se presentó la tendencia ineficiente a sembrar de todo en todas las regiones, lo cual se ha comenzado a corregir con la eliminación de dichos mecanismos<sup>132</sup>.

<sup>132</sup> Perry, Guillermo (2000), "El impacto de las reformas estructurales en la agricultura colombiana", Santiago: Cepal, *Serie Desarrollo Productivo*, No. 94, p. 24.

A este propósito los departamentos con mejores tierras y por tanto con más alta productividad agrícola (en términos de PIB agrícola por hectárea) son: Caldas, Cundinamarca, Valle, Chocó, Magdalena, Antioquia, Tolima y muy especialmente Quindío y Caquetá (véase mapa VII. 22).

Recuérdese que los últimos seis de estos departamentos están entre los que tuvieron un pobre desempeño en el período 1980-1995.

Sobre el tema agropecuario, interesa mencionar finalmente, que la idea de revalorizar el aporte del sector y los recursos naturales al desarrollo, está recibiendo un apoyo creciente. Después del trabajo pionero de Joseph Ramos en la Cepal (1998)<sup>133</sup>, un nuevo estudio del Banco Mundial argumenta que los recursos naturales no son una maldición como pretendían las estrategias industrialistas a ultranza, sino un activo para el desarrollo. Un activo que es menester saber aprovechar, como lo demuestran fehacientemente los casos de Estados Unidos, los países escandinavos, Australia y Nueva Zelandia<sup>134</sup>. El estudio, dirigido por Guillermo Perry, señala que si un país rico en recursos naturales adopta en forma eficiente las tecnologías apropiadas, puede crecer en forma consistente con el crecimiento del sector industrial y la economía del conocimiento<sup>135</sup>. La idea central aquí, es que lo importante no es “qué” se produce, sino “cómo” se produce, con qué eficiencia y con qué tecnología. En este sentido es alentador constatar que un estudio de Colciencias identificó en Colombia 91 grupos de investigación en biotecnología<sup>136</sup>.

---

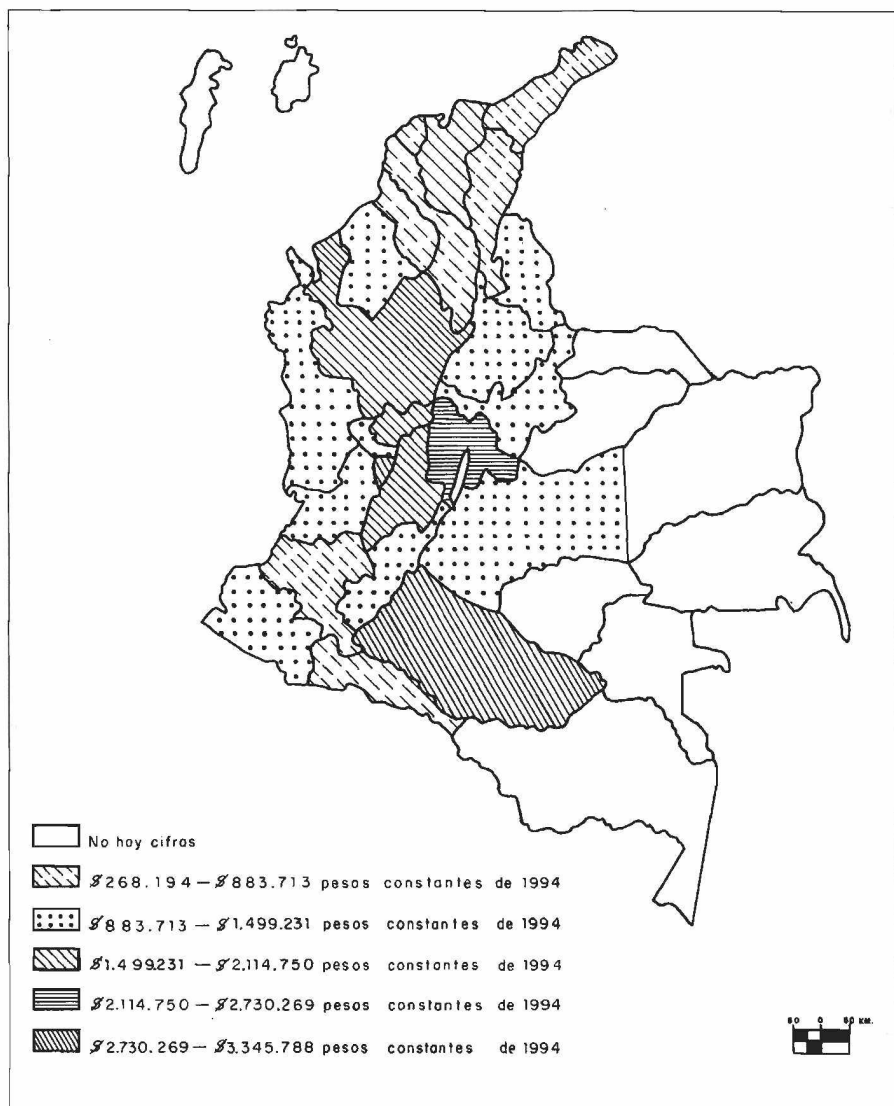
<sup>133</sup> Ramos, Joseph (1998), “Una estrategia de desarrollo a partir de los complejos productivos (*clusters*) en torno a los recursos naturales”, en *Revista de la Cepal*, No. 66, Santiago.

<sup>134</sup> Perry, Guillermo (2001), *De los recursos naturales a la economía del conocimiento*, Washington, D. C.: Banco Mundial, Oficina del Economista Jefe para América Latina.

<sup>135</sup> El mercado brasileño para productos y servicios de biotecnología en el año 2000 se estima en US \$31.000 millones. Véase: Páes de Carvalho, Antonio (1995), “Biotecnología en el Brasil: estado actual y contribución al desarrollo sostenible”, en Correa, María Emilia y Jorge Valencia, eds. (1995), *El desarrollo sostenible en la economía de América Latina*, Bogotá: Cecodes, Cladei.

<sup>136</sup> Hudson de Jaramillo, Elizabeth y Rafael H. Aramendis, eds. (1998), *Biotecnología en Colombia. Grupos de investigación, 1998*, Bogotá: Colciencias, Programa Nacional de Biotecnología.

Mapa VII. 22  
PIB agrícola por hectárea (densidad de PIB agrícola), 1997



Fuente: Galvis, Luis Armando (2001), ¿“Qué determina la profundidad agrícola departamental en Colombia?””, *Revista del Banco de la República*, Vol. LXXIV, No. 884, Bogotá, Mapa 2.

### 2.3 El sector industrial

A la industria manufacturera no le fue mejor que al sector agropecuario en la década de “luces y sombras”. De hecho, el sector industrial ha crecido por debajo del PIB total desde mediados de los años setenta y por ello su participación en esta última variable ha descendido al 15%, después de haber alcanzado su punto más alto en 1975 (23.47%).

El espacio cedido por la agricultura y la industria ha sido ocupado por la minería y los servicios (especialmente los públicos y financieros).

Consecuentemente, el sector industrial ha perdido capacidad de generación de empleo<sup>137</sup>. Entre los aspectos favorables está el aumento de los bienes industriales en las exportaciones totales (6% en 1970 y 33.9% en 1999) y el incremento en la productividad laboral (US \$6.600 en 1991 a US \$25.200 en 1996).

Después de que al comenzar la década de los noventa, el modelo de desarrollo consignado en el Plan Revolución Pacífica de la Administración Gaviria descartó las políticas sectoriales, prefiriendo el camino de las reformas estructurales (comercio exterior, mercado laboral, ciencia y tecnología, competencia, etc.) que buscaban incidir transversalmente en todos los sectores, a partir de 1994 se retomó la sectorización de las políticas, mediante un mayor activismo de Estado.

Así, en la Administración Samper (1994–1998) se definió, al lado de otras políticas sectoriales activas, la de modernización industrial, al tiempo que se creó el Consejo Nacional de Competitividad<sup>138</sup>, como el instrumento privilegiado de la estrategia de internacionalización de la economía.

En desarrollo de la política industrial se estableció el mecanismo de los acuerdos sectoriales de productividad, con una lógica de cadenas productivas, y se reestructuró el Instituto de Fomento Industrial. Pero de alguna manera, como sugiere Zerda<sup>139</sup>, el énfasis se puso otra vez en estrategias transversales como la creación de centros de productividad y desarrollo tecnológico, el sistema na-

---

<sup>137</sup> 18.4% de la población total ocupada en 1999, frente a 25% en 1976.

<sup>138</sup> El antecedente inmediato de esta iniciativa fue la contratación, durante la Administración Gaviria, de un estudio con la firma Monitor Company de Michael Porter sobre la competitividad en este período, véase: Martínez, Astrid (1997), “Colombia: una política nacional de competitividad”, en Pérez, Wilson, coord. (1997), *Políticas de competitividad industrial. América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago: Siglo Veintiuno Editores.

<sup>139</sup> Zerda, Álvaro (1998), “Tendencias del pensamiento económico sobre desarrollo industrial”, en Ministerio de Desarrollo Económico, CID, Universidad Nacional de Colombia (1998), *Una propuesta de política industrial para Colombia*, Bogotá: Unibiblos, p. 91.

cional de normalización, certificación y metrología y la capacitación de recursos humanos.

Aun cuando las dificultades de orden político que aquejaron al gobierno de Samper impidieron que las medidas nombradas mostraran resultados muy concretos, el hecho es que ellas sentaron las bases para el diseño de una política industrial moderna.

En esta dirección, entre 1996 y 1998 se publicaron cuatro enjundiosos trabajos:

- *El crecimiento de la productividad en Colombia*, coordinado por Ricardo Chica<sup>140</sup>.
- *Una propuesta de política industrial para Colombia*, elaborado por la Universidad Nacional de Colombia (Centro de Investigaciones para el Desarrollo)<sup>141</sup>.
- *Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996*, preparado por un equipo bajo la dirección de Luis Jorge Garay<sup>142</sup>.
- *Crecimiento, cambio tecnológico y comportamiento del sistema nacional de innovación*, elaborado por Ricardo Chica<sup>143</sup>.

No obstante que ninguno de estos importantes trabajos contempló la dimensión espacial del desarrollo industrial –para insistir en nuestro punto–, seguramente fueron decantando el sustrato técnico e intelectual para que el Ministerio de Desarrollo elaborara y divulgara una política industrial en abril de 2000.

Por fortuna, aparte de otros doce componentes, la nueva política propuesta por el Mindesarrollo, contiene uno de “promoción de *clusters* y de políticas regionales de desarrollo”.

En términos generales, puede decirse que la nueva política industrial está bien concebida, refleja el estado del arte sobre la materia –ya que integra los conceptos de competitividad, innovación y desarrollo tecnológico, formación

---

<sup>140</sup> Chica, Ricardo, coord. (1996), *El crecimiento de la productividad en Colombia*, Bogotá: DNP/Colciencias/Fonade/TM Editores.

<sup>141</sup> Ministerio de Desarrollo Económico, CID, Universidad Nacional de Colombia (1998), *op. cit.*

<sup>142</sup> Garay, Luis Jorge, director (1998), *Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996*, Bogotá: DNP/Colciencias/Ministerio de Comercio Exterior/Ministerio de Hacienda/Proexport, Cargraphics S.A.

<sup>143</sup> Chica, Ricardo (1998), *Crecimiento, cambio tecnológico y comportamiento del sistema nacional de innovación*, Bogotá: Fedesarrollo.

profesional, sostenibilidad y *clusters* regionales— y por lo tanto tiene todos los elementos de una política industrial moderna.

En efecto, en un trabajo de Kosacoff y Ramos<sup>144</sup> sobre el estado actual del debate sobre política industrial se presenta un esquema desarrollado por Lall<sup>145</sup> para analizar los factores determinantes del desarrollo industrial y tecnológico, las fallas del mercado existentes y las posibles políticas correctivas, el cual coincide bastante con la política colombiana en mención (véase tabla VII. 5).

**Tabla VII. 5**  
**Esquema de Lall y la política industrial para una economía en reactivación (PIER)**

| Lall   | PIER  |
|--|---|
| Competencia externa: protección a la industria incipiente y liberalización en etapas.<br>Competencia interna: asegurar la competencia y regular los monopolios.  | Componente 5.1: Mejoramiento de la eficacia y eficiencia de los mecanismos de mercado y<br>Componente 5.9: Reducir la incidencia de los costos de transacción.  |
| Habilidades: apoyo a la educación escolar, superior y vocacional. Selectividad en la creación de habilidades de nivel superior, insertadas en la estrategia industrial.  | Componente 5.6: Formación profesional, talento humano y espíritu empresarial.   |
| Información y apoyo técnico: fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual, instituciones de I+D para actividades seleccionadas, servicios de extensión técnica y articulación con la I+D extranjera. | Componente 5.5: Apoyo a la innovación y desarrollo tecnológico.<br>Componente 5.4: Establecimiento de acciones a favor de la protección de la propiedad intelectual.  |
| Financiamiento: disponibilidad de financiamiento para I+D y las Pyme.  | Componente 5.7: Promover políticas de financiamiento y facilidades de acceso al crédito.<br>Componente 5.3: Apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas.  |
| Políticas tecnológicas: incentivos fiscales y de otro tipo para I+D, servicios de información sobre I+D, promoción de I+D local e IED.   | Componente 5.5: Apoyo a la innovación y desarrollo tecnológico, y subcomponente 5.5.2: establecimiento por ley de incentivos, excepciones, descuentos tributarios y demás ventajas tributarias para fomentar la ciencia y tecnología. |

Fuente: Kosacoff y Ramos (1999), *op. cit.*  
Elaboración del autor.

Fuente: Min Desarrollo (2000), *Política industrial para una economía en reacción*, Bogotá: Uricoechea Publicidad, capítulo 5.

Hay que destacar que, además de los componentes que coinciden con el esquema de Lall, la política industrial de Mindesarrollo tiene los siguientes ele-

<sup>144</sup> Kosacoff, Bernardo y Adrián Ramos (1999), “El debate sobre política industrial”, en *Revista de la Cepal*, No. 68, Santiago: Cepal, p. 49.

<sup>145</sup> Lall, S. (1993), “Understanding Technology Development”, *Development and Change*, 24 (4) Londres: Institute of Social Studies, citado por Kosacoff y Ramos (1999), *op. cit.*, p. 49.

mentos: 5.2 “fomento a la competitividad”; 5.8 “fomento a compras estatales”; 5.10 “desarrollo industrial sostenible”; 5.11 “promoción de políticas sectoriales”; 5.13 “minicadenas productivas como instrumento de la política de paz”; y como se había señalado antes, el 5.12 “promoción de *clusters* y de políticas regionales de desarrollo”.

Por otra parte, varios componentes contemplan acciones que guardan relación con lo regional, tal como puede apreciarse en la tabla VII. 6.

**Tabla VII. 6**  
**Acciones regionales contempladas en los componentes de la política industrial**

| Componentes   | Acciones regionales   |
|---|---|
| 5.2 Fomento de la competitividad  | Acuerdos regionales de competitividad: a través de la metodología de los <i>clusters</i> , integrar los esfuerzos de los Comités Asesores de Comercio Exterior (Carces) y los Centros Regionales de Inversiones, Información y Tecnología (Criit).<br><br>Regionalización y especialización estratégica: sistemas regionales de innovación.   |
| 5.5 Apoyo a la innovación y desarrollo tecnológico                        | Política de Estado de Ciencia y Tecnología: proyecto de ley regional de innovación, con la finalidad de facilitar el apoyo de los entes regionales, territoriales, locales, del Fondo Nacional de Regalías y de otros instrumentos, a los programas de desarrollo tecnológico, innovación y productividad de la industria.<br><br>Innovación, competitividad y desarrollo tecnológico: consolidación de la Red Nacional de Centros de Desarrollo Tecnológico (34 CDT y 14 Centros de Desarrollo Productivo), montaje de parques tecnológicos (Costa Atlántica, Cundinamarca, Guatiguará-Santander y Antioquia). |
| 5.8 Fomento a las compras estatales                                       | Red colombiana de Centros de Subcontratación, con la participación de las cámaras de comercio locales.  |
| 5.9 Desarrollo industrial sostenible                                      | Establecer planes de ordenamiento y manejo ambiental de los corredores industriales con metas e indicadores ambientales.  |
| 5.11 Promoción de políticas sectoriales                                   | Impulso a cadenas productivas en sectores que se mencionaron en la subsección anterior como de interés para diversificar la agricultura de las regiones: <ul style="list-style-type: none"> <li>— Oleaginosas-aceites-grasas-jabones.</li> <li>— Agricultura.</li> <li>— Papa.</li> <li>— Bio-medicina.</li> </ul>  |
| 5.12 Promoción de <i>clusters</i> y de políticas regionales de desarrollo | Agendas sectoriales de concertación regional.<br>Acuerdos regionales de competitividad por sector.<br>Convenios departamentales de desarrollo productivo.<br>Desarrollo de cadenas productivas regionales.<br>Montaje de parques tecnológicos.<br>Creación de centros regionales de inversión.<br>Regionalización y especialización estratégica.<br>Articulación con las políticas de comercio exterior y comercio interno.   |
| 5.13 Minicadenas productivas como instrumento de la política de paz       | Identificación inicial de 50 minicadenas, de acuerdo con los siguientes criterios técnicos, entre otros: <ul style="list-style-type: none"> <li>— Aprovechamiento de factores de producción regionales, ubicación en zonas de conflicto, alternativas para la sustitución de cultivos y empleo regional.</li> </ul>   |

Fuente: Elaboración del autor, con base en: Mindesarrollo (2000), *op. cit.*

Como se observa en la tabla anterior, el componente 5.12 integra los elementos dispersos de desarrollo industrial que aparecen en los otros componentes. De este modo es evidente que el documento de Mindesarrollo, al cual nos hemos estado refiriendo, habla fluidamente el lenguaje de la segunda (y tercera) generación de instrumentos de desarrollo regional y local que comentamos en el capítulo segundo<sup>146</sup>.

Por esta razón, no se ve claro con qué necesidad, en el marco del Sistema Nacional de Innovación y con la participación del Mindesarrollo, se publicó en diciembre de 2000, un *Plan Estratégico del Programa Nacional de Desarrollo Tecnológico Industrial y Calidad, 2000-2010*<sup>147</sup>, que si bien tiene un sesgo hacia los aspectos tecnológicos del desarrollo industrial, contiene una serie de elementos que se superponen a los contenidos en el Pier.

Estos dos planes deberían integrarse en uno solo, tarea que bien podría hacerse durante la presente Administración.

De esta manera, con las propuestas para el campo de la Misión Rural (1998); para la agricultura, de Agrovisión Colombia 2025 y la Misión Paz (2001); y para la industria, del Ministerio de Desarrollo y Colciencias, se tienen cinco contribuciones significativas para armar el nuevo modelo de desarrollo colombiano. Hemos insistido en destacar la existencia de estos aportes para significar claramente que hay materias como las nombradas en las que no se necesita inventar de nuevo la rueda. Más adelante mencionaremos otros casos similares.

El problema sigue estando, como también lo hemos mencionado antes, en la integración conceptual y de gestión de las distintas propuestas temáticas, lo que de suyo es bastante complejo.

Como dice Garnier:

La coordinación, si bien tiene un alto componente técnico, es una función esencialmente política. La coordinación en este sentido, no se reduce simplemente a “hacer compatibles” unas acciones gubernamentales con otras, a hacer compatibles

---

<sup>146</sup> Jaime Acosta comparte esta apreciación, aunque advierte sobre algunos elementos ausentes como la falta de recursos de inversión estatales para ejecutar la política, de mecanismos de crédito apropiados e incentivos fiscales. Véase su: *Ciudades del conocimiento. Brasil y Colombia en la concepción endógena del futuro*, Bogotá: Confecámaras/Creset/Unión Europea, p. 102.

<sup>147</sup> Sistema Nacional de Innovación, Colciencias (2000), *Plan Estratégico del Programa Nacional de Desarrollo Tecnológico Industrial y Calidad, 2000-2010*, Bogotá: Editores Guadalupe Ltda.

unos programas con otros... de lo que se trata es de coordinar las políticas de manera que se logren integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno dentro de una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva de largo plazo<sup>148</sup>.

### 3. Políticas de segunda (y tercera) generación

En el capítulo segundo (IV) se hizo una relación de los instrumentos de política regional más utilizados en la actualidad, no sólo en los países avanzados, sino en América Latina. Nos hemos referido en los acápites precedentes a los siguientes: infraestructuras de transporte (hardware); y descentralización, regionalización y ordenación territorial (orgware).

Los siguientes acápites se dedicarán a los siguientes instrumentos: sistemas regionales de ciencia y tecnología, la pyme y los *clusters* (software); y programas regionales especiales.

#### 3.1 *Sistemas regionales de innovación tecnológica*

En el capítulo segundo (III. 2) se mencionó la familia de instrumentos relacionados con el *distrito industrial*, esto es, el *medio innovador* y los *sistemas regionales de innovación*, dentro del enfoque de la acumulación flexible. Estos últimos emparentados también con la perspectiva de los *sistemas de innovación*.

En Colombia, la primera aproximación a lo regional en materia de ciencia y tecnología se hizo en el marco del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, SNCT, creado en febrero de 1991 (Decreto 505 derivado de la Ley 29 de 1990, Administración Gaviria).

El mismo decreto mencionado sentó las bases para una estrategia de regionalización de la ciencia y tecnología como mecanismo de coordinación del SNCT a escala regional. Al efecto, el Consejo Regional de Ciencia y Tecnología creó seis misiones regionales encargadas de aportar propuestas conceptuales, operativas y funcionales, para poner en marcha dicha estrategia (Amazonia, Costa Caribe, Centro Oriente, Noroccidente, Orinoquia y Occidente).

Como resultado de los informes de las misiones regionales<sup>149</sup>, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología creó las comisiones regionales de ciencia y tecnología con el

---

<sup>148</sup> Garnier, Leonardo (2000), "Función de coordinación de planes y políticas", en Wiesner, Eduardo *et al.* (2000), *op. cit.*, p. 667.

<sup>149</sup> Colciencias (1994), *Ciencias y regiones, la construcción de un país. Misiones regionales de ciencia y tecnología*, Bogotá: Ediciones Antropos.

fin de promover estas actividades en la región respectiva y procurar su coordinación e incorporación en los planes de desarrollo regionales, seccionales y locales (Amazonia, Costa Atlántica, Centro Oriente, Distrito Capital, Noroccidente, Orinoquia y Pacífico). Se previó que las comisiones contarían con un presupuesto distribuido entre las regiones de acuerdo con unos criterios determinados.

Además de las comisiones, las administraciones departamentales podían crear comités de este nivel cuando lo estimaran conveniente. Risaralda fue uno de los primeros en hacerlo.

En 1995, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología creó el *Sistema Nacional de Innovación en Colombia* (SNIC), concebido como:

un modelo colectivo e interactivo de aprendizaje, acumulación y apropiación del conocimiento, en el que intervienen diversos agentes ligados al desarrollo tecnológico y a la producción y comercialización de bienes y servicios, dentro de un proceso de búsqueda permanente de la competitividad sostenible y del mejoramiento de la calidad de vida de la población<sup>150</sup>.

En este nuevo marco se impulsó la transformación de las Comisiones en *Sistemas Regionales de Innovación*, SRI, con una cobertura geográfica diferente (Antioquia, Valle, Santander, Tolima, Centro del país y Costa Atlántica).

En correspondencia con las tendencias internacionales, los SRI se conciben para: generar una capacidad de especialización estratégica productiva, que articule fabricantes, proveedores y clientes de cadenas productivas específicas, *clusters*, con evidentes ventajas competitivas<sup>151</sup>.

Los componentes de impulso a los SRI, son: los *clusters*, los centros regionales de productividad y desarrollo empresarial, las incubadoras de empresas de base tecnológica, los centros sectoriales de desarrollo tecnológico y los promotores regionales<sup>152</sup>.

En un seminario internacional sobre sistemas regionales de innovación realizado en Bucaramanga en julio de 1998, se pudo comprobar la existencia de procesos de planeación y promoción de la innovación tecnológica en las regio-

---

<sup>150</sup> Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (1995), *Política nacional de innovación y desarrollo tecnológico*, Bogotá, D. C.

<sup>151</sup> Colciencias (1986), *Sistema nacional de innovación: nuevo escenario de la competitividad*, Bogotá: Grafvisión Editores, p. 132.

<sup>152</sup> *Ibíd.*

nes del Pacífico, Amazonia, Caribe, los departamentos de Santander, Huila, Antioquia y en el Distrito Capital<sup>153</sup>.

Los propósitos generales y los objetivos del SNIC y de los SRI se mantuvieron en el Plan Cambio para Construir la Paz (1998-2002), pero subordinados a la macroestrategia de las “exportaciones como motor de crecimiento”.

Un trabajo de campo realizado por el Cider identificó 160 iniciativas de ciencia y tecnología en diferentes regiones del país, así:

**Tabla VII. 7**  
**Iniciativas de ciencia y tecnología**

| Centro Oriente | 43 | Costa Atlántica | 15 | Nor Occidente | 38 |
|----------------|----|-----------------|----|---------------|----|
| Ibagué         | 12 | Cartagena       | 6  | Medellín      | 16 |
| Cúcuta         | 6  | Barranquilla    | 9  | Manizales     | 10 |
| Neiva          |    |                 |    | Pereira       | 8  |
| Bucaramanga    | 6  |                 |    | Armenia       | 4  |
|                | 19 | Pacífico        | 20 | Orinoquia     | 12 |
|                |    | Cali            | 12 |               |    |
| Bogotá, D. C.  | 23 | Popayán         | 1  | Amazonia      | 9  |
|                |    | Pasto           | 6  |               |    |
|                |    | Chocó           | 1  |               |    |

Fuente: Herrera, Bernardo (2001c), “La teoría de la innovación y el aprendizaje. ¿Nuevo enfoque para la comprensión de la dinámica territorial?”, ponencia presentada al seminario “Lo regional en la Colombia del siglo XXI”, Bogotá, 29 al 31 de octubre de 2001, Bogotá: Cider/Universidad de los Andes / Aciur.

El estudio mencionado profundiza en el análisis de cuatro experiencias en el departamento de Risaralda<sup>154</sup>, a saber:

- Alianza Plan de Desarrollo del Campo, Proyecto Mora.
- Centro de Desarrollo Tecnológico de la Sericultura (seda natural).
- Centro de Biotecnología Molecular de la Universidad Tecnológica de Pereira.

<sup>153</sup> Morales, Juan Ricardo y Jesús Hernán Perdomo, eds. (2000), *Ciencia, innovación y desarrollo regional (memorias)*, Bogotá: Colciencias, Editorial Visuales DAR Ltda.

<sup>154</sup> En un trabajo separado, Herrera ha aplicado el esquema del SRI al departamento de Bolívar, véase: Herrera, Bernardo (2001b), “El talento humano en la gestión competitiva del departamento de Bolívar”, ponencia presentada al seminario nacional “Lo regional en la Colombia del siglo XXI”, Bogotá: Cider/Unianandes.

- Programa familiar del cultivo de la morera (seda natural).

Acosta, por su parte, hace una contribución interesante al tipificar los modelos de desarrollo tecnológico que se están aplicando en seis áreas metropolitanas del país, e identifica los instrumentos que están utilizando (véase tabla VII. 8).

### 3.2 La regionalización de las exportaciones y los clusters

Según el Plan Cambio para Construir la Paz:

Los sistemas regionales estarán basados en la creación de *clusters* regionales y centros tecnológicos; se apoyará la creación de capacidades científicas y tecnológicas en las regiones de menor desarrollo relativo, vía mecanismos especiales de financiamiento y, finalmente, se fomentará la investigación en los temas de región y territorio<sup>155</sup>.

Por otra parte, dicho plan prevé una regionalización de los instrumentos de apoyo a la actividad productiva, entre los cuales se mencionan: i) consejos departamentales de desarrollo productivo, ii) sistemas de información, iii) Comités Asesores de Comercio Exterior, Carces, iv) estudios de competitividad, y v) zonas francas.

En desarrollo de los lineamientos del plan, el Ministerio de Comercio Exterior reactivó los Comités Asesores Regionales de Comercio Exterior, Carces, (Decreto 2553 de 1999) que habían sido creados en 1998<sup>156</sup>, comenzó a promover la elaboración de planes estratégicos de exportación regionales e inició la identificación de *clusters*.

Actualmente hay 15 Carces: Antioquia, Bogotá y Cundinamarca, Bolívar, Costa Atlántica, Magdalena, Cesar, Sucre y Córdoba, Huila y Tolima, Orinoquia (integrado por Arauca, Casanare, Guaviare, Guainía, Meta, Vaupés y Vichada); San Andrés Islas, Santander, Eje Cafetero (compuesto por Caldas, Quindío y Risaralda), Zona de Frontera del Norte de Santander, Chocó, y Suroccidente (Valle, Nariño y Cauca).

Con la colaboración de los Carces, el Mincomex identificó 15 *clusters* o *macroclusters* a escala nacional (con la metodología de Porter) y para cada uno de ellos *mapeó* la *huella regional*.

---

<sup>155</sup> Presidencia de la República, DNP (1999), *Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. Cambio para Construir la Paz*, tomo 2, Bogotá: Quebecor Impreandes, p. 21.

<sup>156</sup> Ministerio de Comercio Exterior (1998), *Estrategia exportadora para las regiones*, Bogotá: Documento aprobado por el Consejo Superior de Comercio Exterior.

**Tabla VII. 8**  
**Instrumentos de desarrollo tecnológico utilizados en las áreas metropolitanas**

| Instrumentos                               | Bogotá, D. C. | Medellín/<br>Antioquia | Bucaramanga/<br>Santander | Barranquilla/<br>Atlántico | Cali/Valle   | Pereira/<br>Risaralda |
|--|---------------|------------------------|---------------------------|----------------------------|--------------|-----------------------|
| Visión de largo plazo/Plan Estratégico     | X             | Medellín y Antioquia   | Bucaramanga               | Barranquilla               | Valle        |                       |
| Plan Estratégico de Ciencia y Tecnología   |               | X                      |                           |                            |              |                       |
| Plan Estratégico Exportador                | X             |                        |                           |                            |              |                       |
| Identificación de <i>Clusters</i>          | X             | Medellín/Antioquia     | Bucaramanga y Santander   | Barranquilla               | Cali y Valle | Pereira (electrónica) |
| Incubadora de Empresas                     | X             | Medellín               | Bucaramanga               | Barranquilla (p)           |              |                       |
| Parque de Ciencia y Tecnología             |               | Rionegro (p)           | Guatiguará (p)            |                            | Cali (p)     |                       |
| Corporación para la Innovación Tecnológica |               |                        | Área Metropolitana        |                            |              |                       |
| Agencia para el Desarrollo                 |               |                        | Área Metropolitana        |                            |              |                       |
| Centro/Museo Interactivo de C. y T.        | X             |                        | Bucaramanga (p)           |                            | Cali (p)     |                       |
| Centro de Productividad                    |               |                        | Bucaramanga               |                            | Cali         |                       |
| Ciudadela Universitaria                    |               |                        |                           | Barranquilla (p)           |              |                       |
| Centro de Desarrollo Tecnológico           | X             |                        |                           | Empaque (p)                |              | Pereira (p)           |

(p) = Proyecto

Fuente: Acosta, Jaime (2001), *op. cit.*, y elaboraciones y complementaciones del autor.

Los *macroclusters* son:

**Tabla VII. 9**  
**Macroclusters nacionales**

|                             |                      |                                  |                            |
|-----------------------------|----------------------|----------------------------------|----------------------------|
| Materiales/metales          | Negocios múltiples   | Telecomunicaciones               | Entrenamiento tiempo libre |
| Productos forestales        | Transporte           | Alimentos/bebidas                | Salud                      |
| Petróleo/químicos           | Energía              | Vivienda/mantenimiento del hogar | Artículos de uso personal  |
| Semiconductores/Compradores | Productos de oficina | Textiles/confecciones            |                            |

Fuente: Presidencia de la República, Ministerio de Comercio Exterior, DNP (2000), *Política para la productividad y competitividad*, II Encuentro para la Productividad y Competitividad, Cali, febrero 2000, sección 4.2.

En el nivel departamental se han identificado los siguientes *clusters*:

**Tabla VII.10**  
**Clusters en los departamentos**

| Departamentos       | Clusters   |
|---------------------|--|
| Atlántico           | Manufacturas metálicas (cadena de frío, unidades móviles para servicios especiales y elementos fundidos), telecomunicaciones, carboquímica, plásticos, agroalimentario, confecciones, biotecnología aplicada a los recursos del mar. |
| Antioquia           | Textiles y confecciones/ropa interior femenina/productos forestales/transporte/energía/telecomunicaciones/alimentos y bebidas/vivienda y mantenimiento del hogar/muebles de madera.  |
| Bogotá-Cundinamarca | Salud, biotecnología, manejo de información  |
| Bolívar             | Turismo.   |
| Risaralda           | Ropa exterior femenina ( <i>microclusters</i> ).   |
| Quindío             | Ropa interior, cuero y marroquinería, mantenimiento del hogar, plátano, café, hortofrutícola, lácteos, forestal, guadua, calzado, construcción de vivienda, productos de oficina, muebles.   |
| Caldas              | Herramientas, vivienda y mantenimiento del hogar.  |
| Santander           | Alimentos y bebidas ( <i>microcluster</i> )<br>Avícola ( <i>microcluster</i> ).  |
| Valle del Cauca     | Alimentos y bebidas<br>Derivados del azúcar. Productos químicos.   |
| Cauca               | Espárragos   |
| Nariño              | Textiles y confecciones<br>Cuero y marroquinería.  |

Fuente: Presidencia de la República, Ministerio de Comercio Exterior, DNP (2000), *op. cit.*, complementada con otros trabajos, así: para Antioquia: Echeverri, Jaime y Freddy Pulgarín (1999), "Los *clusters*, una opción importante para Antioquia", *Read*, No. 50, Medellín: Cámara de Comercio. Carces Atlántico: Acosta, Jaime (2001), *op. cit.*, p. 71.

### 3.3 Pequeña y mediana industria<sup>157</sup>

Dentro del sector industrial colombiano, las pymes representan: el 92.1% del número de establecimientos (de un total de 8.000), el 52% del empleo, el 37.3% de la producción y el 33.3% del valor agregado.

En el período postapertura el segmento mas dinámico ha sido la mediana empresa, especialmente los sectores de bienes de capital y los bienes intermedios ligados a la construcción, en tanto que la pequeña empresa se vió afectada por la competencia externa en ramas de consumo como confecciones, manufacturas de cuero y calzado, y muebles de madera<sup>158</sup>.

En Colombia existe una larga tradición de estudio y diseño de políticas de las pymes<sup>159</sup>, al punto de que actualmente hay disponibles cerca de 80 instrumentos de apoyo clasificables en seis áreas: tecnología, talento humano, mercados, financiación, relaciones sector público-sector privado y apoyo a las exportaciones<sup>160</sup>. Este instrumental, con algunos complementos, se incluye en el componente “apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas” de la política industrial de Mindesarrollo, a la que se hizo referencia en el acápite anterior, y sobre todo en la Ley 590 de 2001, que establece para las pymes, entre otros mecanismos, líneas de crédito favorables y reducción en los aportes parafiscales.

Lo que corresponde ahora es dar el salto cualitativo hacia la promoción de *distritos industriales y clusters* de pymes.

En este sentido, la experiencia poco existosa del *Programa Empresas Integradoras* de México y las muy positivas de los *Corfos* en Chile y de las asociaciones empresariales de Santa Catarina, en Brasil, pueden proporcionar directrices útiles<sup>161</sup>.

---

<sup>157</sup> Pequeña: 1 a 49 empleados; mediana: 50 a 199 empleados.

<sup>158</sup> Villamil, Jesús Alberto y Jorge Andrés Tovar (1999), *Situación actual y perspectivas de política para las pequeñas y medianas empresas industriales en Colombia*, documento elaborado para la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la Cepal, Santiago.

<sup>159</sup> En 1987 el Banco Mundial realizó un gran estudio sobre la pyme en Colombia, por considerar que del gran dinamismo que ella mostró en los años setenta podían derivarse lecciones para otros países. Véase: Cortés, Mariluz, Alberto Berry y Ashfaq Ishaq (1987), “Success in Small and Medium-scale Enterprises, the Evidma from Colombia”, *A World Bank Research Publication*, Oxford University Press.

<sup>160</sup> Zuleta, Luis Alberto *et al.* (1999), *Desarrollo de la pequeña y mediana empresa en Colombia*, Bogotá: BID/DNP/Acopi, p. 62 y ss., cuadro 2.

<sup>161</sup> Altenburg, Tilman y Jörg Meyer-Stamer (1999), “How to Promote Clusters: Policy Experiences From Latin America”, *World Development*, 27 (9).

Sobre este particular, dicen Villamil y Tovar:

En Colombia no existe una tendencia a la aglomeración industrial a partir de las pequeñas unidades, pues a diferencia de países como Italia donde existe una tradición cultural con una alta complejidad tecnológica, las pymes colombianas se presentan como una alternativa en muchos casos de complemento a la gran industria. Son pocos los ejemplos a mostrar en el caso de economías de aglomeración con características socioculturales. El caso de algunas actividades informales como la actividad de curtiembres en algunas zonas del país (Villapinzón y San Benito)<sup>162</sup>.

No obstante, Salazar *et al.*, en un completo análisis de la innovación tecnológica en Colombia, encontraron que:

...las pequeñas empresas tienen una mayor intensidad de inversión en investigación y desarrollo que el resto de empresas, *fenómeno que aún no se puede explicar en profundidad*<sup>163</sup>.

A juicio de Zuleta *et al.* las ramas en las que hay potencial para la conformación de distritos industriales vinculados a los *clusters* nombrados en la subsección precedente, son las siguientes<sup>164</sup>:

- Textiles y confecciones
- Productos de cuero
- Metales y manufacturas metálicas
- Autopartes
- Alimentos
- Madera
- Productos de construcción

#### 4. Programas regionales especiales

En este acápite se hará una presentación de programas con el enfoque arriba-abajo, desarrollados por el gobierno nacional a favor de dos regiones: Caribe y Pacífico.

---

<sup>162</sup> Villamil y Tovar (1999), *op. cit.*, p. 59.

<sup>163</sup> Salazar, Mónica *et al.* (1998), “La innovación tecnológica en Colombia: características por tamaño y tipo de empresa”, en *Planeación y Desarrollo*, XXIX (1), Bogotá: DNP, p. 15. El énfasis es añadido.

<sup>164</sup> Zuleta, Luis Alberto (1999), *op. cit.*, p. 22.

#### 4.1 Región Caribe

Como se vio en el capítulo sexto (III.1), la Región Caribe (Costa Atlántica) fue la gran perdedora del siglo xx. En especial durante la segunda mitad de dicho siglo esta región se rezagó sustancialmente con relación al resto del país, pasando de un ingreso *per cápita* un poco superior al promedio nacional, a uno inferior en un 35%.

Una de las expectativas generadas por el modelo de apertura fue la de que la Costa Caribe sería la región más beneficiada por sus ventajas de localización en términos de comercio exterior y por la abundancia de recursos exportables, factores que la convertirían en una región exportadora dinámica.

Como vimos también en el capítulo arriba mencionado, nada de lo previsto ocurrió y por el contrario en 1991, 1993 y 1994, el PIB real *per cápita* disminuyó en cuatro de los siete departamentos (Atlántico, Bolívar, Córdoba y Sucre) en el período 1992-1995.

El rezago costeño está asociado con factores como la crisis agrícola, los niveles de educación, el crecimiento demográfico, la baja calidad de la tierra, infraestructura básica y la débil integración territorial.

Para conjurar al menos algunos de estos problemas, la Administración Samper definió y puso en marcha en 1997 el plan *EsCaribe* orientado a tres áreas neurálgicas: la pobreza, los servicios de agua potable y saneamiento básico, y el transporte<sup>165</sup>. Se previeron inversiones con recursos internos y externos para el período 1998-2008 del orden de 1.500.000 millones de pesos de 1997. Para el componente externo de *EsCaribe*, el Conpes autorizó a la nación para contratar créditos externos hasta por US \$296.5 millones.

En buena hora, el plan Cambio para Construir la Paz de la Administración Pastrana (1998-2002) conservó la prioridad en la Región Caribe, aunque cambiando el nombre de *EsCaribe* por el de Plan Caribe y reorientando las estrategias hacia las exportaciones, los ecosistemas estratégicos y la recreación y la cultura, y complementando la estrategia de integración territorial con una proyección a la cuenca del mar Caribe<sup>166</sup>. Para la ejecución del Plan Caribe, el gobierno reactivó el empréstito de US \$296.5 millones que había sido contratado con el Banco Mundial. Los avances logrados en el Plan Caribe se consignan en la tabla VII.11.

---

<sup>165</sup> DNP (1998), Documento Conpes: *Estrategias para la gente caribe, EsCaribe*, Bogotá, marzo 4.

<sup>166</sup> DNP (2001), *Programa Plan Caribe. Una propuesta para la integración y el desarrollo*, Bogotá, octubre.

**Tabla VII. 11**  
**-Plan Caribe-**

| Estrategias                            | Componentes   | Avances   |
|--|---|---|
| Exportaciones como motor de desarrollo | <p>Cadenas productivas/Aglomeraciones industriales</p> <p>Innovación y desarrollo tecnológico</p> <p>Infraestructura de transporte</p> <p>Servicios públicos domiciliarios</p> <p>Integración con los países de Centroamérica y el Caribe</p> | <p>Identificación precisa de oportunidades de exportación de frutas y hortalizas.<br/>Creación de incubadoras de empresas de base tecnológica-Incubadora del Caribe.<br/>Elaboración de planes estratégicos exportadores para los sectores de alimentos y bebidas, manufacturas metálicas y petroquímico, químico y plástico.<br/>Montaje de un sistema de inteligencia de mercados y un sistema de medición y monitoreo de indicadores de competitividad.</p> <p>Estudio del sistema integrado de transporte<br/>Perfil del proyecto "Transversal de la depresión momposina".<br/>Términos de referencia para los sistemas de transporte urbano de Barranquilla y Valledupar.</p> <p>Estudios de factibilidad para varios acueductos de la región</p> <p>Términos de referencia para el plan de turismo para el litoral caribe colombiano.<br/>Estudio para el plan de turismo para la reserva de biosfera Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.</p> <p>Proyección comercial hacia el Caribe</p> |
| Integración caribe                     | <p>Desarrollo comercial</p> <p>Educación superior, ciencia y tecnología</p> <p>Cultura</p>  | <p>Actividades de promoción</p>   |
| Proyectos especiales                   | <p>Ecosistemas estratégicos</p> <p>Corredor pedagógico, histórico, recreativo y cultural</p> <p>Visión de futuro</p>  | <p>Estructuración del proyecto "Programa de desarrollo sostenible de la región de la Mojana".<br/>Impulso a los proyectos de desarrollo sostenible en el área de la Sierra Nevada de Santa Marta.</p> <p>Definición del proyecto "El tejido social de la Región Caribe a partir de un programa de recreación artística y cultural con adultos mayores".</p>   |
| Desarrollo humano y convivencia        |   | <p>Proyectos locales de desarrollo productivo en Córdoba, Atlántico (pequeña ganadería), Magdalena (cítricos y tamarindo, educación), Bolívar (repoblamiento de ciénagas, educación, microcrédito rural).</p>   |

Fuente: Plan Caribe. Elaboración del autor.

#### 4.2 Litoral Pacífico

También se analizó en el capítulo sexto (IV. 2), cómo después de la Costa Atlántica, la zona más rezagada del país es el llamado Andén Pacífico, que comprende la totalidad del departamento del Chocó, el municipio de Buenaventura en el Valle del Cauca, ocho municipios del Cauca (López, Timbiquí, Guapí, Suárez, Buenos Aires, El Tambo, Argelia, Balboa) y diez de Nariño (Santa Bárbara, La Tola, Olaya Herrera, Mosquera, Pizarro, Tumaco, Roberto Payán, Maguí, El Charro y Barbacoa).

Con un antecedente inmediato en el *Programa Plan Pacífico* (PPP) aprobado por el Conpes en 1992 (documento 2589) y con uno remoto en el Plaidecop aprobado en la Administración Betancur (1983), el Plan *Cambio para Construir la Paz* (1998-2002) retomó la idea de orientar hacia la zona del litoral Pacífico un conjunto de inversiones en salud, educación, saneamiento básico, desarrollo productivo y desarrollo institucional.

Los recursos del PPP ascienden a US \$71.4 millones (de los cuales US \$40 millones corresponden a un préstamo del BID y US \$10 millones a un aporte no reembolsable de la misma entidad)<sup>167</sup>.

De esta suma total, hasta 2001 se habían invertido US \$40.4 millones, con los resultados que se presentan en la tabla VII.12.

Una apreciación muy general de los resultados reportados por el PPP, consignados en dicha tabla, revela que el 40% de ellos (10 de 25) tienen que ver con estudios, planes, seminarios, definición de criterios, etc., y que otros son bastante gaseosos como “valoración de las prácticas tradicionales de salud...”, “apoyo a...”, “fortalecimiento de...”. Faltan entonces cuantificaciones más precisas de las metas cumplidas.

Aparentemente los logros obtenidos no guardan proporción con los US \$40 millones invertidos.

Por otra parte, llama la atención que ni el primer PPP ni el actual contienen referencias al aprovechamiento económico y cultural de la biodiversidad en el Pacífico, tema sobre el cual entre 1992 y 1998 se adelantó un comprensivo y ambicioso estudio denominado Proyecto Biopacífico, en el que se invirtieron US \$10 millones, aportados por The Global Environmental Facility (GEF)<sup>168</sup>.

---

<sup>167</sup> Ministerio de Desarrollo (2001), *Programa-Plan Pacífico. Una estrategia de desarrollo sostenible del Pacífico colombiano en el siglo XXI*, Bogotá: Panamericana.

<sup>168</sup> Ministerio del Medio Ambiente GEF-PNUD (s.f.), *Proyecto Biopacífico. Informe final general*, Bogotá, D. C.

**Tabla VII. 12**  
**Programa Plan Pacífico**

| Componentes        | Objetivos generales  | Objetivos específicos   | Acciones desarrolladas  |
|--------------------|--|---|---|
| Salud              |  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mejorar las condiciones de salud de la población, con especial atención a la mujer y al niño.</li> <li>2. Fortalecer la capacidad operativa-institucional con énfasis en el desarrollo humano sostenible.</li> <li>3. Mejorar la cobertura de servicios de salud para la población marginal.</li> </ol>   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dotación de las redes de urgencias con transporte y radiocomunicaciones.</li> <li>2. Implantación de una estrategia de atención ambulatoria integral a través de equipos móviles de salud.</li> <li>3. Valoración de las prácticas tradicionales de salud, como alternativas de la atención y expresión de la diversidad étnica regional.</li> </ol>  |
| Educación          | Mejorar la calidad y cobertura   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incrementar la eficiencia interna de los entes educativos.</li> <li>2. Calificar el perfil pedagógico y académico del docente.</li> </ol>   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apoyo al diseño e implementación de los proyectos educativos institucionales, PEI.</li> <li>2. Formulación de lineamientos de la “Política Educativa para el Pacífico Colombiano”.</li> <li>3. Formulación y ejecución de Planes Educativos Municipales, PEM.</li> <li>4. Creación de la red de innovaciones pedagógicas del Pacífico colombiano.</li> <li>5. Proyectos de implementación del Sistema de Aprendizaje Tutorial, SAT.</li> <li>6. Confirmación de obras de infraestructura.</li> </ol>                                  |
| Saneamiento básico | Mejorar la operación del sistema integral de saneamiento básico en el Pacífico colombiano. | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Elevar la cobertura de agua potable, disposición de aguas servidas y residuos sólidos.</li> <li>2. Mejorar la calidad del agua.</li> <li>3. Apoyar la construcción de pequeñas plantas de tratamiento de aguas servidas.</li> <li>4. Fortalecer los entes locales de prestación de servicios básicos.</li> <li>5. Apoyar la gestión de las unidades departamentales de agua.</li> <li>6. Buscar alternativas de gestión con la participación del sector privado.</li> <li>7. Propender por el uso de tecnologías apropiadas.</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Realización de inventarios sanitarios y la formulación de planes de saneamiento básico y el mejoramiento de los sistemas de acueducto en los principales municipios de la región.</li> <li>2. Impulso e institucionalización de sistemas no convencionales para el suministro de agua potable y la disposición final de escretas.</li> <li>3. Fortalecimiento de las entidades de manejo del acueducto Buenaventura, Quibdó y Tumaco.</li> <li>4. Proceso de modernización de la gestión empresarial de servicios básicos.</li> </ol> |

[continúa en la página siguiente]

**Tabla VII. 12 (continuación)**  
**Programa Plan Pacífico**

| Componentes              | Objetivos generales  | Objetivos específicos  | Acciones desarrolladas  |
|--------------------------|--|--|---|
| Desarrollo productivo    | Apoyar el desarrollo de alternativas productivas sostenibles, que contribuyan a la seguridad alimentaria y a la generación de ingresos.      | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aprovechamiento de la oferta ambiental, los recursos naturales y la biodiversidad.</li> <li>2. Apoyar procesos organizativos.</li> <li>3. Estimular la vinculación de entidades financieras a la región.</li> <li>4. Apoyar las labores de las Umata.</li> <li>5. Establecer reglas claras y seguras para la inversión industrial y agroindustrial y exportadora (SIC).</li> <li>6. Lograr una mayor integración productiva, tanto en el interior de la región, como con el resto del país.</li> </ol>   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Definición de criterios para la evaluación de proyectos de cadenas productivas convencionales y alternativas (mercados verdes, bionegocios).</li> <li>2. Primer Encuentro de Investigadores del Pacífico.</li> <li>3. Apoyo a la Red de Pesca del Pacífico.</li> <li>4. Apoyo a procesos de fortalecimiento organizativo-empresarial a organizaciones femeninas en el Cauca, Valle y Chocó, y a la red de mujeres productoras de plantas aromáticas y medicinales de Tatuandó en el municipio de Quibdó.</li> <li>5. Capacitación de artesanos.</li> <li>6. Apoyo a diagnósticos regionales de ecoturismo.</li> <li>7. Trabajos para definir mecanismos de financiación.</li> </ol> |
| Desarrollo institucional | Contribuir al fortalecimiento de la capacidad de gestión y autodesarrollo de los actores institucionales, políticos y sociales en la región. | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Asesoría para la modernización administrativa de los municipios, sus asociaciones, los departamentos y las organizaciones de la sociedad civil.</li> <li>2. Mejorar la capacidad de organización, interacción, negociación y participación de los actores de la sociedad civil.</li> <li>3. Apoyar el fortalecimiento de los organismos comunitarios de vigilancia y control de la gestión pública.</li> <li>4. Apoyar la conformación de Consejos Comunitarios para la titulación de tierras, según lo dispuesto por la Ley 70 de 1993.</li> <li>5. Apoyar la elaboración de instrumentos para el ordenamiento y planeación del territorio.</li> <li>6. Incorporar la perspectiva de género y equidad en los proyectos que se adelantan desde los distintos componentes.</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Consolidación de la Federación de Municipios del Pacífico Colombiano.</li> <li>2. Formulación del Plan de desarrollo de las comunidades negras.</li> <li>3. Contribución al desarrollo de procesos de tenencia y administración de los territorios colectivos de comunidades negras e indígenas.</li> <li>4. Consolidación de una propuesta de ordenamiento territorial del Pacífico biogeográfico.</li> <li>5. Formulación del POT de Buenaventura y avances en el POT regional.</li> </ol>  |

Fuente: Mindesarrollo (2001), *op. cit.* Elaboración del autor.

**Tabla VII. 13**  
**Continuidad y discontinuidad de las políticas que tienen relación con el desarrollo regional**

|  | Admón. Lleras R. (1966-1970)  | Admón. Pastrana Borrero (1970-1974)         | Admón. López Michelsen (1974-1978)           | Admón. Turbay Ayala (1978-1982)                               | Admón. Betancur (1982-1986) | Admón. Barco (1986-1990) | Admón. Gaviria (1990-1994)           | Admón. Samper (1994-1998)    | Admón. Pastrana Arango (1998-2002) | Admón. Uribe Vélez (2002-2006)        |
|--|---|---|--|---|-----------------------------|--------------------------|--------------------------------------|------------------------------|------------------------------------|---------------------------------------|
| <b>Política urbana</b>                 | Estímulo a las ciudades intermedias, para absorber la migración campo-ciudad. |   |  |   |                             | Reforma urbana           |                                      | Ciudades y Ciudadanía<br>POT |                                    |                                       |
|  |   | La construcción como el sector líder. Upac. | UPAC   | UPAC  | UPAC                        | UPAC                     | UPAC                                 | UPAC                         | Reactivación de la vivienda        |                                       |
| <b>Descentralización</b>               | Reforma Constitucional de 1988. Situado fiscal                                |   |  |   |                             |                          | Constitución descentralista de 1991. |                              |                                    | Descentralización para el desarrollo  |
| <b>Relaciones Campo-ciudad</b>         |   |   | Programa de Desarrollo Rural Integrado, DRI. | DRI   | DRI                         | DRI                      | DRI                                  | DRI                          | DRI                                | Política integral                     |
| <b>Política regional de desarrollo</b> | Regionalización para ordenar el territorio                                    |   |  | Incorporación de lo regional en las estrategias de desarrollo |                             | CORPES                   | Corpes                               | Corpes                       | Corpes                             | LOOT                                  |
|  |   |   |  |   |                             |                          | Regionalización de la inversión      |                              |                                    | Política integral                     |
| <b>Infraestructura</b>                 |   |   |  | PIN   |                             |                          |                                      |                              |                                    | Plan maestro de transporte multimodal |
| <b>Política de competitividad C.E.</b> |   |   |  |   |                             |                          |                                      |                              |                                    |                                       |
| <b>Política agropecuaria</b>           |   |   |  |   |                             |                          |                                      |                              | Reactivación del sector            |                                       |
| <b>Política de C. y T.</b>             |   |   |  |   |                             |                          |                                      |                              |                                    |                                       |
| <b>Política industrial y de Pyme</b>   |   |   |  |   |                             |                          |                                      |                              |                                    |                                       |

I. Las anotaciones en esta columna corresponden a las líneas de continuidad o de innovación que a juicio del autor deberían adoptarse en la actual administración.

Fuente: Elaboración del autor.

## V. Un intento de síntesis global y de visión programática

Corresponde en la última sección de este ya extenso trabajo, tratar de sintetizar los principales argumentos expuestos en él y procurar inscribirlos en un marco conceptual y metodológico que pueda contribuir al diseño de una nueva generación de políticas territoriales en Colombia.

Antes de entrar en materia, interesa constatar un hecho interesante, en cierto modo paradójico, pero al fin y al cabo alentador, cual es el de la coexistencia en la sociedad colombiana de una crisis profunda y generalizada, con múltiples procesos, planteamientos y acciones encaminados en la dirección apropiada.

Quizás esto sea lo característico de un período de transición en el que lo viejo no termina de morir y lo nuevo todavía no puede germinar.

Sobre la encrucijada en que se encuentra el país, una visión representativa de los diagnósticos que se hacen es la siguiente:

Hay un creciente reconocimiento de la crisis general de la sociedad colombiana, manifiesta en problemas como la exclusión social, la precariedad del Estado, la pérdida de credibilidad en la política y en los partidos políticos, la incapacidad del modelo de desarrollo para superar los problemas de pobreza y desigualdad, la fragmentación y desarticulación de la sociedad, el marcado deterioro de la convivencia ciudadana, la debilidad del sistema político, de seguridad y defensa, la creciente corrupción administrativa, la impunidad generalizada, las prácticas clientelistas, las múltiples violencias, la existencia y degradación del conflicto armado, el crimen organizado y el narcotráfico, que impiden la construcción colectiva de un proyecto común de nación y de democracia, que trascienda los intereses particulares de las personas y grupos sociales. Además, la problemática social se profundiza al enmarcarse en el proceso de globalización, que constituye un ulterior desafío a la sociedad y al Estado tal como se ha construido en el país<sup>169</sup>.

Contra este negro telón de fondo, se están produciendo en Colombia –como se ha visto en el presente capítulo– diversos procesos que están, en términos generales y en perspectiva de largo plazo, bien orientados.

Es el caso de las políticas urbana, industrial, agropecuaria, de comercio exterior, de descentralización y de ciencia y tecnología.

---

<sup>169</sup> Garay, Luis Jorge (2002), *Repensar a Colombia. Hacia un nuevo contrato social*, Bogotá: ACCI/PNUD. Este trabajo, que se mueve en el nivel *meta* (en términos del enfoque de competitividad sistémica), no contiene, por cierto, referencia alguna a lo territorial.

Sobra decir que una evaluación de resultados concretos revela en todas estas políticas logros muy desiguales, discontinuidades, falta de coherencia intersectorial y en la mayoría de los casos insuficiencia de recursos financieros o ineficiencia en el gasto.

No obstante, es innegable que ahí están varias de las piezas del modelo por armar (véase tabla VII.13).

El *modelo de desarrollo* no se puede inventar cada cuatro años por las sucesivas administraciones. Es necesario darle continuidad a las políticas sectoriales que están bien direccionadas, tratando de darles un grado razonable de coherencia, pero sin pretender que la realidad histórica se comporte como un *mecano* en el que todas las piezas encajan a la perfección. Las interacciones entre las políticas sectoriales una vez en marcha son impredecibles<sup>170</sup>.

La ejecución de una determinada política genera la adhesión de unos actores sociales y la oposición de otros, contraposición de intereses que puede resolverse bien a través de *estrategias de cooperación* o bien mediante *estrategias de conflicto*.

En todo caso, al curso de las relaciones resultantes de la interacción de actores se parece más al decurso de un juego que al diseño normativo original<sup>171</sup>.

De allí que las estrategias de desarrollo deben tener una estructura modular, en la que cada módulo tenga su lógica propia, aceptando que el sector resultante del interjuego de los módulos depende de las fuerzas del mercado, de la sociedad y la historia.

El agregado social, las fuerzas sociales, tienen vida propia, objetivos propios y capacidad propia; al punto de que algunas corrientes de la nueva sociología llegan al extremo de hablar de una sociedad sin individuos. Según estas visiones, la sociedad se concibe como un sistema de comunicaciones que se autoorganiza (*autopoiesis*)<sup>172</sup> y tiene dinámica propia. El ser humano individual perdería así su papel privilegiado en el concepto de sistema social.

---

<sup>170</sup> Una idea similar, aunque en un plano analítico diferente, se plantea en: Echeverry, Juan Carlos (2002), *El siglo del modelo de desarrollo*, Bogotá: DNP (procesado).

<sup>171</sup> Este párrafo y los dos siguientes se basan en: Matus, Carlos (s.f.), *Política, planificación y gobierno*, Caracas: Ilpes.

<sup>172</sup> La *autopoiesis* es la operación de autoproducción de un sistema mediante la que el sistema crea su propia estructura y los elementos que lo componen. Véase: Izuzquiza, Ignacio (1990), *La sociedad sin hombres. Niklas Luhmann o la teoría como escándalo*, Barcelona: Editorial Anthropos.

## 1. Los procesos y políticas que van en la dirección adecuada

En primer lugar, un aspecto central del desarrollo regional que está bastante bien concebido en la actualidad es el de la política urbana.

Recuérdese que la preocupación por los temas urbanos comenzó a plasmarse en los planes de desarrollo colombiano desde la Administración Lleras Restrepo (1966-1970) y desde entonces hasta hoy se ha mantenido, de una forma u otra, presente en las estrategias nacionales de desarrollo. A la luz de las reflexiones que hemos adelantado en este trabajo, la política urbana podría complementarse y articularse con los siguientes aspectos:

### **Política urbana y**

- Relaciones campo-ciudad  
(Informe de la Misión Rural)
- Biorregionalismo  
(Trabajos del Ministerio del Medio Ambiente)
- Política industrial  
(Mindesarrollo)
- Crecimiento y terciarización de las áreas metropolitanas
- Desarrollo económico local  
(Trabajos del DNP)
- Iniciativas de innovación tecnológica regional y local (distritos industriales, *clusters*).
- Ordenamiento e integración territorial a escala nacional e intrarregional

En segundo término, después de la década perdida de la agricultura colombiana, en los últimos dos años este sector ha tenido un desempeño positivo, fruto al menos en parte, del paquete de políticas aplicado a finales de los años noventa. Ahora que la agricultura tiene mejor definidas sus vocaciones regionales, el nuevo impulso debería interrelacionarse, así:

- Política agropecuaria y**
- Relaciones campo-ciudad (dimensión social rural)
  - Biorregionalismo
  - Infraestructura
  - Política industrial
  - Política de ciencia y tecnología
  - Política de comercio exterior
  - Ordenamiento e integración territorial

En tercer lugar, después de que, como afirmara el ex presidente López Michelsen en el Plan Para Cerrar la Brecha, durante varios decenios la política sectorial privilegiada en Colombia fue la protección de la industria, ahora este sector tiene en la economía nacional un papel menos preponderante que exige una política moderna de desarrollo industrial, articulada con las otras políticas, así:

- Política industrial y**  
(incluyendo la de Pymes)
- Política de comercio exterior
  - Política de ciencia y tecnología
  - Política urbana
  - Política agropecuaria
  - Iniciativas locales de desarrollo económico e innovación tecnológica
  - Infraestructura de transporte
  - Infraestructura de telecomunicaciones
  - Desarrollo sostenible

En cuarto término, otro vector de política económica que claramente está a tono con los desarrollos internacionales contemporáneos es el del comercio exterior que, con buena intención pero equivocando su misión, quiso durante el pasado gobierno subsumir todas las demás políticas sectoriales, en función de la internacionalización de la economía.

En quinto término, un elemento infaltable de cualquier escenario futuro para Colombia es la descentralización, que ya ha logrado avances que en modo alguno pueden subestimarse, pero que debe evolucionar hasta convertirse en una palanca efectiva de cohesión y equidad interregional, y de desarrollo económico regional y local.

Por último, para terminar este recuento de las *piezas* aprovechables para armar el rompecabezas del nuevo país –desde el punto de vista territorial–, hay que mencionar la necesidad de repontenciar la inversión en infraestructura vial e integrar los esfuerzos dispersos y menguantes en carreteras, ferrocarriles y transporte fluvial en un verdadero Plan Maestro de Transporte Multimodal.

Los temas anteriormente mencionados, junto con las iniciativas territoriales *endógenas*, deberían ser los ejes estructurantes de un proyecto de ordenamiento territorial, o en otras palabras, de una *Política de Estado para el Desarrollo Regional y Local*.

## 2. El diseño de un marco sistémico

La integración de los elementos mencionados en el acápite anterior y la relación de éstos con las demás dimensiones del desarrollo nacional, es una tarea compleja que requiere un proceso de aproximaciones sucesivas.

En este sentido, un enfoque que puede ser de gran utilidad es el de la *competitividad sistémica* (CS) desarrollado, como se vio en el capítulo primero (II. 2. 3. B) por el Instituto Alemán para el Desarrollo y la Cepal.

En este modelo la competitividad se produce por la interacción entre cuatro niveles: i) el *meta*, que corresponde a las estructuras básicas de la organización jurídica, política y económica; capacidad social de organización e integración; y capacidad de los actores para la interacción estratégica, ii) el *macro*, relacionado con las políticas que aseguran la estabilidad macroeconómica (fiscal, monetaria, cambiaria, de competencia); iii) el nivel *meso*, integrado por las políticas sectoriales (industrial, de ciencia y tecnología, ambiental, regional, etc.); y iv) el *micro*, que corresponde al nivel de las empresas y los agentes sociales<sup>173</sup>.

Volcando los elementos planteados en este trabajo al enfoque de CS, se obtiene el siguiente cuadro de intervenciones<sup>174</sup>.

### a) En el nivel *meta*.

El Estado-nación no está en proceso de disolución, pero sí de transformación. Se evoluciona desde un Estado keynesiano de bienestar (EKB) hacia un Estado shumpeteriano de trabajo (EST), que funciona bajo el imperativo

---

<sup>173</sup> Esser, Klaus *et al.* (1996), “Competitividad sistémica: nuevos desafíos para las empresas y la política”, en *Revista de la Cepal*, No. 59, Santiago de Chile, p. 39.

<sup>174</sup> Meyer-Stamer hace un ejercicio similar para Brasil, pero a un mayor nivel de abstracción. Meyer-Stamer, Jörg (1997), “New Patterns for Industrial Changes: Perspectives for Brazil”, en *Journal of Development Studies*, Vol. 33 (3).

de la competitividad y de la innovación, es descentralizado y se asocia con el sector privado y la sociedad civil en diversas modalidades *neocorporativas* y de *partnership*.

Frente al retraimiento del EKB, las regiones asumen crecientemente la iniciativa de promover su propio desarrollo, adoptando como forma de gobierno el EST.

En Colombia la transformación del Estado pasa, entre otros aspectos, por la incorporación de la dimensión territorial en las estrategias de desarrollo, lo cual requiere reforzar la Ley 152 de 1994 (orgánica de planeación nacional) para hacer mandatorio la elaboración del plan de desarrollo con la participación de las regiones, de tal manera que en él se establezcan metas y políticas de cohesión regional, integración del espacio nacional y una explícita regionalización del presupuesto de inversión<sup>175</sup>.

El plan debe contener metas específicas de convergencia interregional y de cierre de la brecha campo-ciudad.

El Senado de la República debe fortalecer la Comisión de Ordenamiento Territorial.

b) En el nivel *macro*.

Es necesario clarificar el impacto de las transferencias y de la inversión territorial en el presupuesto fiscal de la nación. A este efecto se podría definir por ley una metodología de cálculo.

La política fiscal debe contemplar incentivos tributarios para ciencia y tecnología y creación de nuevas empresas.

c) En el nivel *meso*.

Perfeccionamiento y articulación de las políticas sectoriales de industria, agricultura, ciencia y tecnología, infraestructura, medio ambiente, urbanismo y descentralización.

Impulsar y consolidar el Sistema Nacional de Innovación y los Sistemas Regionales de Innovación.

---

<sup>175</sup> DNP, GTZ (1998), *Criterios que permitan a la nación establecer el marco de trabajo conjunto para elaborar el plan nacional de desarrollo*, Bogotá: Programa de Mejor Gestión de los Departamentos, septiembre. En el proceso de planeación de Brasil se ha avanzado notablemente en esta dirección: Ministerio do Planejamento, Orçamento e Gestão-MP, (1999), *A Evolução do Planejamento no Brasil*, Santiago: Cepal.

Al efecto se requiere una instancia técnico-política a escala nacional que se ocupe de lo regional; unas instancias regionales independientes de la nación; y un espacio para la concertación entre la nación y sus regiones<sup>176</sup>.

La instancia regional debe tener función de consultora y evaluadora ex-ante del impacto potencial de las políticas sectoriales en las regiones (a la manera del Comité de Regiones de la Unión Europea).

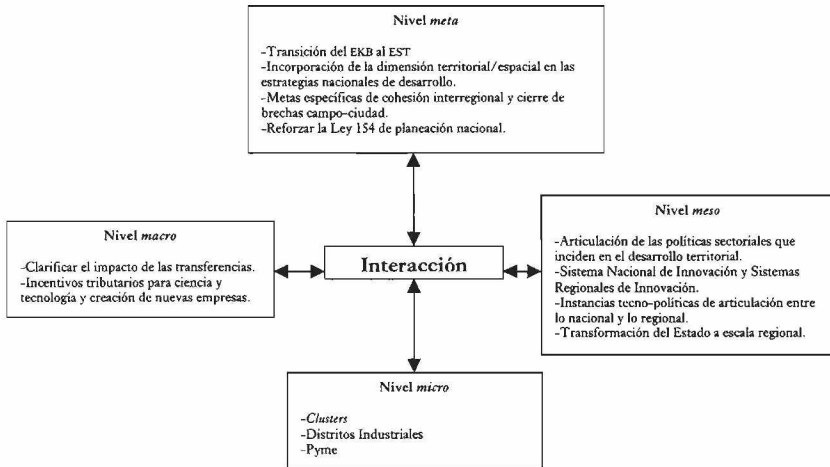
d) El nivel *micro*.

Impulsar y consolidar la política de Pyme.

Continuar y perfeccionar la actividad encaminada a identificar *clusters*, incorporando el concepto de *distritos industriales*.

Situando lo anterior en el polígono utilizado por el enfoque de la *competitividad sistémica*, se obtiene el siguiente diagrama:

Diagrama VII. 1  
Competitividad sistémica –aplicación a Colombia–



Fuente: Esser, Klaus *et al.* (1996), *op. cit.*

Adaptación del autor.

<sup>176</sup> Algo similar piensa Jorge Katz, cuando plantea:

“Para articular las políticas horizontales, sectoriales y regionales de innovación entre sí y con las otras políticas de competitividad, parece conveniente crear una agencia nacional de competitividad e innovación que se fije como su objeto central el de proponer una estrategia para el país en este campo”. Véase: Katz, Jorge (2000), *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, Santiago: Fondo de Cultura Económica, p. 206.

Para terminar, diremos que estamos a favor de una República Unitaria basada en un Estado moderno, que tenga la capacidad de conducir a la nación colombiana por el laberinto de la globalización con criterio selectivo y resguardando los grupos sociales y territorios más vulnerables; integrado por entidades altamente descentralizadas, dotadas de las competencias y los medios necesarios para gestionar su propio desarrollo.

Creemos que las regiones y el Estado no deben competir por el liderazgo del proceso de consolidación de la nación colombiana, sino colaborar para construir nuevos conceptos de poder y de acción colectiva. Cada nivel de gobierno ejerce funciones distintas y específicas en el contexto de la nacionalidad; las regiones están mejor preparadas para reforzar los vínculos entre los actores económicos, sociales y científicos, aumentando el capital social de los respectivos territorios, pero el Estado nacional tiene la capacidad de hacer las grandes mediaciones entre lo regional y lo global, teniendo en la mira los intereses superiores de la nacionalidad.

#### Bibliografía

- Acosta, Jaime (2001), *Ciudades del conocimiento. Brasil y Colombia en la concepción endógena del futuro*, Bogotá: Confecámaras/Creset/Unión Europea.
- Ades y Glaeser (1994), "Trade and Circuses: Explaining Urban Giants", *NBER Working Paper*, No. 4715, abril.
- Affonso, R. B. A. (2000), *Descentralização, desenvolvimento local e crise da federação no Brasil*, Proyecto Cepal "Desarrollo Económico Local y Descentralización en América latina", Santiago: Cepal/GTZ.
- Aghón, Gabriel *et al.* (2001), *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Un análisis comparativo*, Santiago de Chile: Cepal/GTZ.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C. (2001), *Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas, Bogotá, D. C., 2001-2004 (Bogotá para vivir todos del mismo lado)*, Bogotá: Imprenta Distrital.
- Alesina, Alberto; Alberto Carrasquilla y Juan José Echavarría (2000), "Descentralización en Colombia", *Documentos de Trabajo*, No. 15, Bogotá: Fedesarrollo.
- Altenburg, Tilman y Jörg Meyer-Stamer (1999), "How to Promote Clusters: Policy Experiences From Latin America", *World Development*, 27 (9).
- Avramovic, Dragoslav, Jefe de Misión (1972), *Desarrollo económico de Colombia, problemas y perspectivas*, Informe del Banco Mundial, Bogotá: Biblioteca del Banco Popular.

- Barón, Juan David (2002), *Las regiones económicas de Colombia: un análisis de clusters*, Cartagena: Banco de la República, Centro de Investigaciones Económicas del Caribe Colombiano.
- Barro, Robert y Xavier Sala-i-Martin (1991), "Convergence Across States and Regions", *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 1.
- \_\_\_\_\_ y \_\_\_\_\_ (1992a), "Convergence", *Journal of Political Economy*, abril, 100 (2).
- \_\_\_\_\_ y \_\_\_\_\_ (1992b), "Convergence in Japan and The United States", *Journal of the Japanese and International Economies*, No. 6.
- \_\_\_\_\_ y \_\_\_\_\_ (1995), *Economic Growth*, Nueva York, McGraw Hill.
- Bastidas, Alexander (1996), "¿Convergencia económica?", *Ensayos de Economía*, No. 11, Medellín:Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Economía, Universidad Nacional de Colombia (Sede de Medellín), diciembre.
- Bejarano, Jesús Antonio (1987), "El despegue cafetero (1900-1928)", en José Antonio Ocampo, ed. (1987), *Historia económica de Colombia*, Bogotá: Fedesarrollo, Siglo Veintiuno Editores.
- Bejarano, Jesús Antonio et al. (1997), *Colombia, inseguridad, violencia y desempeño económico en las áreas rurales*, Bogotá: Fonade/U. Externado de Colombia.
- Betancur, María Soledad et al. (2001), *Globalización, cadenas productivas, redes de acción colectiva. Reconfiguración territorial y nuevas formas de pobreza y riqueza en Medellín y el Valle de Aburrá*, Bogotá: TM Editores, Colciencias y otros.
- Birchenall Jiménez, Javier Arturo y Guillermo Enrique Murcia Guzmán (1997), "Convergencia regional: una revisión del caso colombiano", *Desarrollo y Sociedad*, No. 40, Bogotá: Cede, Universidad de los Andes, septiembre.
- Boisier, Sergio (1995), "La modernización del Estado, una mirada desde las regiones", Santiago: Ilpes, documento 95/27, serie *Ensayos*.
- Bonet Morón, Jaime (1999), "El crecimiento regional en Colombia, 1980-1996. Una aproximación con el método *shift-share*", *Revista del Banco de la República*, 72 (863), septiembre.
- \_\_\_\_\_ (2000), "La agricultura del Caribe colombiano 1990-1998", *Revista del Banco de la República*, Bogotá, febrero.
- \_\_\_\_\_ y Adolfo Meisel R. (1999), "La convergencia regional en Colombia: una visión de largo plazo 1926-1995", *Coyuntura Económica*, Vol. XXIX, No. 1, Bogotá: Fedesarrollo, marzo.

- Bonilla, Manuel Guillermo (2001), "Competitividad y desarrollo humano en las regiones colombianas. Aspectos conceptuales de la relación entre crecimiento y competitividad", documento preparado para la Misión Social, DNP y PNUD, procesado.
- Borja, Miguel (1996), *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*, Bogotá: Iepri (UN) /Cerec.
- Borrero, Armando (2001), "Las fuerzas militares en el año 2000", en Iepri (2001), *Síntesis 2001. Anuario social, político y económico de Colombia*, Bogotá: Iepri, U. Nacional/TM Editores.
- Bourguignon, François (1999), "Criminalidad, violencia y desarrollo", *Planeación y Desarrollo*, Vol. XXX, No. 31, Bogotá.
- Caballero Argáez, Carlos (1987), *50 años de economía. De la crisis del treinta a la del ochenta*, Bogotá: Asociación Bancaria.
- Caicedo Ferrer, Juan Martín (1990), *Misión Bogotá siglo XXI*, Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C.
- Calvo, Haroldo y Adolfo Meisel (1999), *El rezago de la Costa Caribe colombiana*, Bogotá: Banco de la República, Fundesarrollo, Universidad del Norte, Universidad Jorge Tadeo Lozano (Seccional del Caribe).
- Cámara de Comercio de Bogotá (1998), *La Bogotá que todos soñamos. Resumen del estudio de competitividad para Bogotá realizado por la firma Monitor*, Bogotá: Biblioteca Cámara de Comercio.
- Cánova, Fabio y Albert Marcet (1995), "The Poor Stay Poor, Non-Convergence across Countries and Regions", *Economics Working Paper*, 137, octubre.
- Cárdenas S., Mauricio (1993), "Respuesta al comentario de Adolfo Meisel", *Coyuntura Económica*, Vol. XXIII, No. 2, Bogotá: Fedesarrollo, julio.
- Cárdenas S., Mauricio; Andrés Escobar y Catalina Gutiérrez S. (1995a), "La contribución de la infraestructura a la actividad económica en Colombia, 1950-1994", *Ensayos sobre Política Económica*, No. 28, Bogotá: Banco de la República.
- Cárdenas S., Mauricio y Andrés Escobar (1995b), "Infraestructura y crecimiento departamental 1950-1994", en *Planeación y Desarrollo*, Vol. XXVI, No. 4, Bogotá: DNP, octubre-diciembre.
- Cárdenas, Mauricio y Adriana Pontón (1993), "Crecimiento del PIB departamental en Colombia: 1950-1989", *Coyuntura Social*, No. 8, Bogotá: Fedesarrollo.
- \_\_\_\_\_ y \_\_\_\_\_ (1995), "Growth and Convergence in Colombia: 1950-1990", *Journal of Development Economics*, No. 47.

- Cárdenas, Mauricio, Adriana Pontón y Juan Pablo Trujillo (1993), “Convergencia y migraciones interdepartamentales en Colombia: 1950-1989”, *Coyuntura Económica*, Vol. XXIII, No. 1, Bogotá: Fedesarrollo, abril.
- Cárdenas, Mauricio y Dennis Yanovich (1997), “Café y desarrollo económico: un análisis departamental”, *Coyuntura Social*, No. 16, Bogotá: Fedesarrollo.
- Castro, Jaime *et al.* (2001), *¿Transferencias = déficit fiscal? ¿Regiones o departamentos?*, Bogotá: Fescol y otros.
- Cepal (2000), *De la urbanización acelerada a la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: El espacio regional*, doc. Lc/6.2116 (conf. 88/3), Santiago de Chile.
- Cepal (2001), *Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa*, Bogotá: Alfaomega S. A.
- Chaín Lizcano, Guillermo (1993), “Entidades territoriales y su financiamiento según la Constitución”, revista *Politeia*, No. 13, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
- Chamorro, Luz Helena (1997), “Balance del proceso de conformación de regiones en Colombia”, revista *Planeación y Desarrollo*, Vol. XXVIII, No. 4, Bogotá: DNP, octubre-diciembre.
- Chica, Ricardo (1988), “Un diagnóstico de la crisis de acumulación de la industria colombiana”, *Desarrollo y Sociedad*, No. 22, Bogotá: Cede, Uniandes.
- \_\_\_\_\_ (1998), *Crecimiento, cambio tecnológico y comportamiento del sistema nacional de innovación*, Bogotá: Fedesarrollo.
- \_\_\_\_\_, coord. (1996), *El crecimiento de la productividad en Colombia*, Bogotá: DNP/Colciencias/Fonade/TM Editores.
- Cider (1981), “Las regiones y el plan”, en Universidad de los Andes (Cede, Cider), Fenalco (1981), *Controversia sobre el plan de integración nacional*, Bogotá: Editorial Presencia.
- Clarke, Susan *et al.* (1999), “Estrategias de desarrollo en áreas deprimidas en Estados Unidos”, *Territorios*, No. 1, Bogotá: Cider/Uniandes.
- Clavijo, Sergio (1998), “Descentralización de la educación y la salud: Aspectos fiscales del gasto social en Colombia”, *Documento Cede*, 98-11, Bogotá: Uniandes.
- Colciencias (1986), *Sistema nacional de innovación: nuevo escenario de la competitividad*, Bogotá: Grafvisión Editores.
- \_\_\_\_\_ (1994), *Ciencias y regiones, la construcción de un país. Misiones regionales de ciencia y tecnología*, Bogotá: Ediciones Antropos.
- Comisión de Gasto Público (1996), *Recomendaciones sobre el proceso de descentralización*, Bogotá, D. C.

- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (1995), *Política nacional de innovación y desarrollo tecnológico*, Bogotá, D. C.
- Contraloría General de la República (2001), “La política ferroviaria en Colombia (1989–2001)”, *Gestión Fiscal*, No. 8, Bogotá, agosto.
- Cordi Galat, Nelly Ángela (1999), “¿Se cumplen las verdades nacionales a nivel regional? Primera aproximación a la construcción de matrices de contabilidad social regionales en Colombia”, *Archivos de Macroeconomía*, No. 21, Bogotá: DNP, agosto.
- Corp (1971), *Controversia sobre el plan de desarrollo*, Bogotá: Editorial Oveja Negra.
- Corporación Andina de Fomento, CAF (1998), *Los ríos nos unen. Integración fluvial suramericana*, Bogotá: Editores Guadalupe.
- Correa, Néstor Raúl (s.f), *Comentarios al título XI de la Constitución: “De la organización territorial”*, Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas/ Impreandes-Presencia.
- Cortés, Mariluz, Alberto Berry y Ashfaq Ishaq (1987), “Success in Small and Medium-scale Enterprises, the Evidma from Colombia”, *A World Bank Research Publication*, Oxford University Press.
- COT (1992), *Boletín de Ordenamiento Territorial*, No. 3, Bogotá, D. C.
- Cuadrado, Juan R. et al. (1998), *Convergencia regional en España: hechos, tendencias y perspectivas*, España: Fundación Argentina, Visor.
- Cuervo, Luis Mauricio (1997), *Iniciativas locales de desarrollo económico. Informe final de consultoría para el DNP*, Bogotá, D. C.; mimeografiado.
- \_\_\_\_\_ (1999), “El rompecabezas de la intervención económica territorial”, *Territorios*, No. 2, Bogotá: Cider, Uniandes.
- \_\_\_\_\_ (2000), “Ordenamiento territorial en Colombia, bases para la discusión”, *Revista Foro*, No. 38, Bogotá: Ediciones Foro Nacional por Colombia.
- Cuervo, Luis M. y Josefina González (1997), “Propiedades de la red urbano-industrial colombiana: tendencias de largo plazo y cambios recientes”, en Cuervo Luis M. y Josefina González (1997), *Industria y ciudades en la era de la mundialización, un enfoque socioespacial*, Bogotá: TM Editores, Colciencias, Cider.
- Currie, Lauchlin (1963), *Ensayos sobre planeación. Introducción a una teoría de desarrollo conocida como Operación Colombia*, Bogotá: Ediciones Tercer Mundo.
- \_\_\_\_\_ (1974), “The Leading Sector, Model of Growth in Developing Countries”, *Journal of Economic Studies*, Vol.1 (1).

- \_\_\_\_\_ (1992), “La teoría en que se basa la estrategia del sector líder”, revista *Estrategia Económica y Financiera*, No. 163, Bogotá, marzo.
- Datar (1991), *Prospective et territoires*, París: Ministère de L’Aménagement du Territoire et des Reversions.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Aménager la France de 2020. Mettre les territoires en mouvement*, París: La Documentation Française.
- De A. David, Beatriz M. et al. (1999), *Transformaciones recientes en el sector agropecuario brasileño*, Santiago: Cepal.
- Diario *El Espectador* (1999), “Aumentan los cultivos ilícitos en el sur del país y Norte de Santander”, Bogotá, D. C., domingo 12 de septiembre.
- Dillinger y Webb (1999), *Decentralization and Fiscal Management in Colombia*, Washington, D. C.: World Bank (swebb@worldbank.org).
- DNP (1983), *Plan nacional de desarrollo “Cambio con Equidad”*, Bogotá: Canal Ramírez-Antares.
- DNP (1995), “Estrategia para la modernización de la red férrea”, *Documento Conpes*, 2776, Bogotá, abril 26.
- DNP (1998a), Documento Conpes: “Estrategias para la gente caribe, EsCaribe”, Bogotá, D. C.
- DNP (1998b), *Estadísticas históricas de Colombia*, Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- DNP (2001), *Programa Plan Caribe, una propuesta para la integración y el desarrollo*, Bogotá, octubre.
- DNP, Proyecto Profundización de la Descentralización en Colombia (2001), “Estado del arte de la construcción de visiones”, *Documentos para el Desarrollo Territorial*, No. 46, Bogotá.
- DNP, CVC, Unicef (1983), *Plan de desarrollo integral para la Costa Pacífica-Pladeicol-*, Cali: Editorial Prensa Moderna.
- DNP, GTZ (1998), *Criterios que permitan a la nación establecer el marco de trabajo conjunto para elaborar el plan nacional de desarrollo*, Bogotá: Programa de Mejor Gestión de los Departamentos, septiembre.
- DNP, PNUD (2000), *Informe de desarrollo humano para Colombia 1999*, Bogotá.
- \_\_\_\_\_ (2001), *Desarrollo humano, Colombia 2000*, Bogotá: Alfaomega Grupo Editor.
- Echavarría, Juan José (1999), *Crisis e industrialización, las lecciones de los treinta*, Bogotá: TM Editores, Banco de la República, Fedesarrollo.
- Echavarría, Juan José (2001), “Decentralization and the Impact of Large Expending on Education”, Apéndice en: Alesina, Alberto et al. (2001), *op. cit.*

- Echavarría, Juan José y Denisse Yanovich (1999), “¿Por qué se atrasó la Costa? Mitos y realidades”, Bogotá: Fedesarrollo, policopiado, marzo.
- Echeverri Perico, Rafael (1999), *Colombia en transición, de la crisis a la convivencia. Una visión desde lo rural*, Misión Rural, informe final, Bogotá: Finagro/Iica/TM Editores.
- Echeverry, Juan Carlos (2002), *El siglo del modelo de desarrollo*, Bogotá: DNP (procesado).
- Echeverry, Juan Carlos *et al.* (2001), “¿Nos parecemos al resto del mundo? El conflicto colombiano en el contexto internacional”, *Archivos de Macroeconomía*, No. 143, Bogotá: DNP.
- Esser, Klaus *et al.* (1996), “Competitividad sistémica: nuevos desafíos para las empresas y la política”, *Revista de la Cepal*, No. 59, Santiago de Chile.
- Fainboim, Israel y Carlos Jorge Rodríguez (2000), “El desarrollo de la infraestructura en Colombia en la década de los noventa”, parte II, Santiago: Cepal, *Serie Reformas Económicas*, No. 51.
- Fals Borda, Orlando (1996), *Región e historia. Elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*, Bogotá: TM Editores/Iepri, Universidad Nacional.
- \_\_\_\_\_ (1999), “Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia: contribución para la solución de conflictos”, *Análisis Político*, No. 36, Bogotá: Iepri, Universidad Nacional.
- Fedesarrollo (1999), “¿Cómo va la descentralización en el país?”, *Coyuntura Social*, No. 20, Bogotá, mayo.
- \_\_\_\_\_ (2001), “La reforma a las transferencias y la descentralización”, *Coyuntura Económica*, Vol. XXXI (2), Bogotá, D. C.
- Fernández M., Cristina (1998), “Agglomeration and Trade: the Case of Colombia”, *Ensayos sobre Economía*, No. 33, Bogotá: Banco de la República, junio.
- Flórez, Carmen Elisa (1999), “Migraciones en torno al petróleo en Casanare”, en Cubides, Fernando y Camilo Domínguez (1999), *Desplazados, migraciones internas y reestructuraciones territoriales*, Bogotá: Universidad Nacional, CES, Ministerio del Interior.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Las transformaciones sociodemográficas en Colombia durante el siglo XX*, Bogotá: Banco de la República/TM Editores.
- Flórez, Luis Bernardo y César González (1983), *Industria, regiones y urbanización en Colombia*, Bogotá: Editorial Oveja Negra.
- Finot, Iván (2000), “Descentralización en América Latina: teoría y práctica”, Santiago de Chile: Ilpes/Cepal, *Serie Gestión Pública*, No. 12.

- Forero, Clemente *et al.* (1997), *Descentralización y participación ciudadana*, Bogotá: TM Editores/CID, U. Nacional de Colombia.
- Galvis A., Luis Armando (2000), “Recomposición del empleo industrial en Colombia, 1974-1996”, *Territorios*, No. 4, Bogotá: Cider, Uniandes.
- \_\_\_\_\_ (2001), “¿Qué determina la productividad agrícola departamental en Colombia?” *Revista del Banco de la República*, Vol. LXXIV, No. 884, Bogotá, D. C.
- Galvis, Luis Armando y Adolfo Meisel Roca (2000), “El crecimiento económico de las ciudades colombianas y sus determinantes, 1973-1998”, documento preparado para el II Simposio sobre la Economía de la Costa Caribe: Las ciudades portuarias como polos de crecimiento, Cartagena.
- Gallup, John Luke, Jeffrey Sachs y D. Mellinger (1998), “Geography and Economic Development”, *World Bank Annual Development Conference 1998*, Washington, D. C.: World Bank.
- Garay, Luis Jorge (2002), *Repensar a Colombia. Hacia un nuevo contrato social*, Bogotá: ACCI/PNUD.
- \_\_\_\_\_, director (1998), *Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996*, Bogotá: DNP/Colciencias/Ministerio de Comercio Exterior/Ministerio de Hacienda/Proexport, Cargraphics, S.A.
- García, Jorge (1999), “De cómo el modelo económico colombiano impidió el desarrollo de las regiones atrasadas”, en Calvo y Meisel (1999), *op. cit.*
- Gavin, Michael y Ricardo Hausman (1998), “Nature, Development and Distribution in Latin America. Evidence on the Role of Geography, Climate and Natural Resources”, Office of the Chief Economist, *Working Paper*, No. 378, IDB.
- Gaviria Trujillo, César (1994), “Descentralización y autonomía de las entidades territoriales”, en *Las bases de la nueva Colombia. El revolcón institucional 1990-1994*, Bogotá: Presidencia de la República.
- Gaviria, Alejandro *et al.* (2002), “Petróleo y región: el caso de Casanare”, *Cuadernos Fedesarrollo*, No. 8, Bogotá.
- Gina Tobar, Yaneth *et al.* (1999), “El gasto militar en Colombia: aspectos macroeconómicos y microeconómicos”, *Revista de la Cepal*, No. 69, Santiago de Chile.
- Giraldo, Fabio (1989), *Reforma urbana y desarrollo social*, Bogotá: Camacol.
- \_\_\_\_\_ (1999), *Ciudad y crisis ¿hacia un nuevo paradigma?*, Bogotá: TM Editores y otros.
- González, César y Luis B. Flórez (1976), “Industria y desarrollo urbano en Colombia”, *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. VIII, No. 2, Bogotá.

- González, Édgar (2001), “Evaluación de la descentralización municipal en Colombia, componente de capacidad institucional”, *Archivos de Economía*, No. 169, Bogotá: DNP, Dirección de Estudios Económicos.
- Gordon, Mark C. (2000), “Paradigmas diferentes, fallas comunes: hacia un nuevo enfoque del federalismo en Estados Unidos”, *Revista de Economía Institucional*, No. 3, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Gouësset, Vincent (1992), “La concentration urbaine en Colombie: de la quadricéphalie à la primatie de Bogotá”, tesis de doctorado de la Universidad de Burdeos, Francia.
- \_\_\_\_\_ (1998a), *Bogotá: nacimiento de una metrópolis*, Bogotá: TM Editores, Observatorio de Cultura Urbana, Cenac, Ifea, Fedevivienda.
- \_\_\_\_\_ (1998b), “El territorio colombiano y sus márgenes”, *Territorios*, No. 1, Bogotá: Cider, Uniandes.
- Greco (Grupo de Estudios del Crecimiento Económico Colombiano) (1999), “El crecimiento económico colombiano en el siglo xx: aspectos globales”, *Borradores de Economía*, No. 134, Bogotá: Banco de la República.
- Helmsing, A. H. J. (1990), *Cambio económico y desarrollo regional*, Bogotá: Cerec, Cider.
- Helmsing, Bert (1984), “División regional del trabajo en la industria en Colombia 1945-1980: ¿Estabilidad o cambio?”, *Desarrollo y Sociedad*, No. 14, Bogotá: Cede, Uniandes.
- Hermansen, T. y A. Kuklinsky (1977), “Desagregación regional de planes nacionales. Informe de la reunión del Unrisd”, en Kuklinsky, Antoni, comp. (1977), *Desagregación regional de políticas y planes nacionales*, Buenos Aires: Ediciones Siap.
- Hernández Becerra, Augusto (2001), “Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia”, *Temas de Derecho Público*, No. 64, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Hernández Chávez, Alicia (1996), “Las tensiones internas del federalismo mexicano”, en Hernández Chávez, coord. (1996), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, D. F.: FCE/CM.
- Hernández, Gustavo Adolfo y Juan Ricardo Perilla (2001), “Análisis de las importaciones agropecuarias en la década de los noventa”, *Archivos de Macroeconomía*, No. 147, Bogotá: DNP, Dirección de Estudios Económicos.
- Herrera, Bernardo (2001a), “La noción de sistemas territoriales de innovación aplicada a la organización, teoría y práctica de modelos de apoyo a la gestión competitiva regional”, ponencia presentada al Seminario Nacional “Lo regional en la Colombia del siglo XXI,” Bogotá: Cider, Uniandes.

- \_\_\_\_\_ (2001b), “El talento humano en la gestión competitiva del departamento de Bolívar”, ponencia presentada al Seminario Nacional “Lo regional en la Colombia del siglo XXI”, Bogotá: Cider/Uniandes.
- \_\_\_\_\_ (2001c), “La teoría de la innovación y el aprendizaje. ¿Nuevo enfoque para la comprensión de la dinámica territorial?”, ponencia presentada al Seminario Nacional “Lo regional en la Colombia del siglo XXI”, Bogotá: Cider/Uniandes.
- Hidalgo, Darío (1997), “Los impactos de las concesiones viales en Colombia: ¿Vamos por buen camino?”, en *Estrategia Económica y Financiera*, No. 258, Bogotá, D. C.
- Hildenbrand, A. (1996), *Política de ordenación del territorio en Europa*, Sevilla: Consejería de Obras Públicas y Transporte de la Junta de Andalucía, Universidad de Sevilla.
- Hincapié, Ana Lucía et al. (1998), *Desarrollo, tendencias y perspectivas del proceso de descentralización colombiano*, Medellín: Cide.
- Hommel, Rudolf et al. (1994), *Una apertura hacia el futuro. Balance económico 1990-1994*, Bogotá: Ministerio de Hacienda, DNP.
- Hudson de Jaramillo, Elizabeth y Rafael H. Aramendis, eds. (1998), *Biología en Colombia, grupos de investigación, 1998*, Bogotá: Colciencias, Programa Nacional de Biotecnología.
- Ibarra, Armando (1999), “Índice encadenado de la tasa de cambio real regional ponderado por el comercio de exportación”, *Borradores de Economía*, No. 122, Bogotá: Banco de la República.
- Instituto Humboldt Colombia (1998), *Biodiversidad siglo XXI, propuesta técnica para la formulación de un plan de acción nacional en biodiversidad*, Bogotá: Ministerio del Medio Ambiente, DNP.
- Iregui, Ana María et al. (2001), “Análisis de la descentralización fiscal en Colombia”, *Borradores de Economía*, No. 175, Bogotá: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos.
- Izuzquiza, Ignacio (1990), *La sociedad sin hombres. Niklas Luhmann o la teoría como escándalo*, Barcelona: Editorial Anthropos.
- Jaramillo, Carlos Felipe; Carmen Astrid Romero y Oskar Andrés Nupia (2000), “Integración en el mercado laboral colombiano: 1945-1998”, *Borradores de Economía*, No. 148, Bogotá: Banco de la República.
- Jaramillo, Iván (2001), “Evaluación de la descentralización en salud en Colombia”, *Archivos de Economía*, No. 170, Bogotá: DNP, Dirección de Estudios Económicos.

- Jaramillo, Samuel (1998) “Migraciones e interacción regional en Colombia, 1973-1993”, revista *Territorios*, No. 1, Bogotá: Cider, Uniandes.
- Jaramillo, Samuel y Luis M. Cuervo (1986), *La conformación del espacio regional en Colombia*, Bogotá: Cede, Uniandes.
- Jessop, Bob (1999), *Crisis del Estado de bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus implicaciones sociales*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia/Siglo del Hombre Editores.
- Jiménez, Margarita y Sandro Sideri (1985), *Historia del desarrollo regional en Colombia*, Bogotá: Cerec, Cider.
- Junguito, Roberto *et al.* (1995), “La descentralización fiscal y la política macroeconómica”, *Borradores Semanales de Economía*, No. 31, Bogotá: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos.
- Junguito, Roberto y Diego Pizano (1991), *Producción de café en Colombia*, Bogotá: Fondo Cultural Cafetero, Fedesarrollo.
- Kalmanovitz, Salomón (1988), “Economía de la violencia”, *Revista Foro*, No. 6, Bogotá.
- \_\_\_\_\_ (1994), “Evolución de la estructura agraria colombiana”, en Minagricultura (1994), *Transformaciones de la estructura agraria*, Bogotá: TM Editores, Banco Ganadero, Caja Agraria, Vecol.
- Katz, Jorge (2000), *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Kim, Sukkoo (1998), “Economic Integration and Convergence: U. S. Regions, 1840-1987”, *Journal of Economic History*, Vol. 58, No. 5.
- Kosacoff, Bernardo y Adrián Ramos (1999), “El debate sobre política industrial”, *Revista de la Cepal*, No. 68, Santiago.
- Krugman, Paul y R. Livas Elizondo (1996), “Trade Policy and the World Metropolis”, en *Journal of Development Economics*, Vol. 49.
- Lall, S. (1993), “Understanding Technology Development”, *Development and Change*, 24 (4) Londres: Institute of Social Studies.
- Leivovich, José (2002), “Situación y perspectivas de la caficultura colombiana”, *Carta Financiera*, No. 120, Bogotá: Anif.
- Londoño Yepes, Carlos A. (2000), *La gestión del desarrollo en Antioquia, Colombia*, Santiago de Chile: Cepal/GTZ.
- López G., José Fernando (1992), *Intervencionismo de Estado y economía en Colombia*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- López Michelsen, Alfonso (1975), *Para cerrar la brecha. Plan de desarrollo social, económico y regional 1975-1978*, Bogotá: Imprenta Nacional, Presentación.

- López Montaña, Cecilia (1994), "La política social de la administración Barco", en Deas, Malcolm y Carlos Ossa (1994), *El gobierno Barco. Política, economía y desarrollo social 1986-1990*, Bogotá: Fedesarrollo/Fondo Cultural Cafetero.
- López Montaña, Cecilia y Alberto Abello (1998), *El Caribe colombiano*, Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Lotero, Jorge (1998a), "Crisis, reconversión industrial y cambio técnico en el sistema urbano colombiano, 1975-1991", en De Mattos, Carlos A.; Daniel Hiernaux-Nicolás y Darío Restrepo Botero, comps. (1998), *Globalización y territorio, impactos y perspectivas*, Santiago de Chile: FCE, PUC.
- \_\_\_\_\_ (1998b), "Apertura y desarrollo industrial en las áreas metropolitanas de Colombia", ponencia presentada al cuarto Seminario Internacional sobre Globalización y Territorio, Bogotá: Cider, Universidad de los Andes, abril 22, 23 y 24 de 1998.
- \_\_\_\_\_ (2000), "Modelos de desarrollo y convergencia interregional de la productividad industrial en Colombia", *Lecturas de Economía*, No. 52, Medellín: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia.
- Lundy, Mark (1999), "Bienestar y participación, una construcción local, Versalles, Valle del Cauca", en *Territorios*, No. 1, Bogotá: Cider, Uniandes.
- Maldonado, Alberto (2000), *Descentralización y desarrollo económico local. Una visión general del caso de Colombia*, Santiago de Chile: Cepal/GTZ.
- \_\_\_\_\_ (2001), "Avances y resultados de la descentralización política en Colombia", *Archivos de Economía*, No. 163, Bogotá: DNP, Dirección de Estudios Económicos.
- Manrique, Rodrigo (1974), "Localización industrial y proceso de urbanización en Colombia", revista *Eure*, No. 9, Santiago de Chile: PUC.
- Martínez Gómez, Ciro y Manuel J. Rincón M. (1997), "Tendencias recientes de las migraciones internas en Colombia", *Desarrollo Urbano en Cifras*, No. 2, Bogotá: Cenac, Mindesarrollo.
- Martínez, Astrid (1997), "Colombia: una política nacional de competitividad", en Pérez, Wilson, coord. (1997), *Políticas de competitividad industrial. América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago: Siglo Veintiuno Editores.
- Matus, Carlos (s.f.), *Política, planificación y gobierno*, Caracas: Ilpes.
- McGreevey, William Paul (1975), *Historia económica de Colombia 1845-1930*, Bogotá: Ediciones Tercer Mundo. Colección Aventura del Desarrollo, No.14.

- Meisel Roca, Adolfo (1993), “Polarización o convergencia? A propósito de Cárdenas, Pontón y Trujillo”, *Coyuntura Económica*, Vol. XXIII, No. 2, Bogotá: Fedesarrollo, julio.
- Mendoza Morales, Alberto (2001), *Propuesta para organizar a Colombia como un Estado regional*, Bogotá: Sociedad Geográfica de Colombia.
- Meyer-Stamer, Jörg (1997), “New Patterns for Industrial Changes: Perspectives for Brazil”, *Journal of Development Studies*, Vol. 33 (3).
- Ministerio de Comercio Exterior (1998), *Estrategia exportadora para las regiones*, Documento aprobado por el Consejo Superior de Comercio Exterior, Bogotá.
- Ministerio de Desarrollo Económico (1995), *Ciudades y ciudadanía. La política urbana del salto social*, Bogotá: Editorial Presencia.
- \_\_\_\_\_ (1997), *Ley de desarrollo territorial. “Ley 388 de 1997”*, Bogotá: Fotolito Parra & Cía. Ltda.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Política industrial para una economía en reactivación*, Bogotá: Uricoechea Publicidad.
- \_\_\_\_\_ (2001), *Programa-Plan Pacífico. Una estrategia de desarrollo sostenible del Pacífico colombiano en el siglo XXI*, Bogotá: Panamericana.
- Ministerio del Medio Ambiente-GEF-PNUD (s.f.), *Proyecto Biopacífico. Informe final general*, Bogotá, D. C.
- Ministerio del Medio Ambiente (2002), *Lineamientos ambientales para la gestión urbano regional en Colombia*, Bogotá, D. C.
- Ministerio de Transporte (2000), *Plan estratégico de transporte en Colombia*, Bogotá, D. C.
- Ministerio do Planejamento, Orçamento e Gestão-MP (1999), *A Evolução do Planejamento no Brasil*, Santiago: Cepal.
- Misión de Finanzas Intergubernamentales (1981), *Informe final de la misión*, Bogotá: DNP/Printer Colombiana.
- Misión Paz (2001), *Desarrollo agropecuario y rural: la estrategia*, Cali: Universidad Icesi.
- Molina, Humberto (2002), “Ordenamiento territorial y sociedad en crisis: La construcción de un territorio posible”, *Revista Foro* No. 43, Bogotá: Ediciones Foro Nacional por Colombia.
- Moncayo Jiménez, Edgard (1987), “Lineamientos para una política de desarrollo industrial”, en Nueva Colombia Industrial/IFI/CAF (1987), *Industria colombiana: alternativas para una nueva estrategia*, Bogotá, D. E.

- \_\_\_\_\_ (2001), “Los conceptos de desarrollo económico y competitividad en los planes departamentales de desarrollo”, consultoría realizada para el Ilpes/Cepal y presentada al DNP de Colombia, Bogotá, D. C.: procesado.
- Montenegro, Santiago (1999), “Estabilidad macroeconómica y el sistema político en Colombia”, en Cárdenas, Mauricio y Santiago Montenegro, comps. (1999), *Economía política de las finanzas públicas en América Latina*, Bogotá: TM Editores, Fedesarrollo, Lacea.
- \_\_\_\_\_ (2001), “Hacia una nueva política de comercialización”, *Carta Financiera*, No. 120, Bogotá: Anif.
- Mora, John James y Boris Salazar (1994), “Fábula y trama en el relato de la convergencia”, *Boletín Socioeconómico*, No. 27, Cali: Cidse, Universidad del Valle, junio.
- Morales, Juan Ricardo y Jesús Hernán Perdomo, eds. (2000), *Ciencia, innovación y desarrollo regional (memorias)*, Bogotá: Colciencias, Editorial Visuales DAR Ltda.
- Naranjo Mejía, Vladimiro (1993), “El ordenamiento territorial en la Constitución de 1991”, revista *Derecho Público*, No. 3, Bogotá: Uniandes, Facultad de Derecho.
- Nupia M., Oskar Andrés (1997), “Integración espacial en los mercados laborales: evidencia para las regiones colombianas”, *Desarrollo y Sociedad*, No. 40, Bogotá: Cede, Uniandes.
- Ocampo, José Antonio (1989), “Los orígenes de la industria cafetera, 1830-1929”, en *Nueva Historia de Colombia*, Vol. V, Bogotá: Planeta.
- \_\_\_\_\_ (2001), “Agricultura y desarrollo rural en América Latina”, en De A. David, María Beatriz, comp. (2001), *Desarrollo rural en América Latina y el Caribe*, Santiago: Cepal.
- Ocampo, José Antonio; Joaquín Bernal; Mauricio Avella y María Errázuriz (1987), “La consolidación del capitalismo moderno (1945-1986)”, en Ocampo, José Antonio (1987), *Historia económica de Colombia*, Bogotá: Fedesarrollo, Siglo Veintiuno Editores.
- Ospina Restrepo, Juan Manuel (2001), “Un nuevo lente para mirar la descentralización y el ordenamiento territorial”, en Comisión de Ordenamiento Territorial, Senado de la República (2001), *Los caminos del ordenamiento territorial. Memorias de los foros regionales*, Bogotá: Imprenta Nacional.
- Pachón, Alvaro *et al.* (2000), “Las migraciones internas en Colombia, 1988-1993”, Bogotá: Dane, *Estudios Censales*, No. 13.

- Pachón, Mónica (2000), “Geografía y pobreza”, tesis de Magíster, Facultad de Ciencias Políticas, Bogotá: Uniandes.
- Páes de Carvalho, Antonio (1995), “Biotecnología en el Brasil: estado actual y contribución al desarrollo sostenible”, en Correa, María Emilia y Jorge Valencia, eds. (1995), *El desarrollo sostenible en la economía de América Latina*, Bogotá: Cecodes, Cladei.
- Paul Collier (s.f.), “Causas económicas de las guerras civiles”, [www.worldbank.org/laccrime](http://www.worldbank.org/laccrime). Una versión de este trabajo se publicó en español en la revista *El malpensante*, No. 30, Bogotá, 2001.
- Perotti, Roberto (1995), “Growth, Income Distribution, and Democracy: What the Data Say”, Columbia University, *NBER Growth Conference in Barcelona*.
- \_\_\_\_\_ (2000), “Public Spending on Social Protection in Colombia: Analysis and Proposals”, *Working Paper*, No. 18, Bogotá: Fedesarrollo.
- Perry, Guillermo (2000), “El impacto de las reformas estructurales en la agricultura colombiana”, Santiago: Cepal, *Serie Desarrollo Productivo*, No. 94.
- \_\_\_\_\_ (2001), *De los recursos naturales a la economía del conocimiento*, Washington, D. C.: Banco Mundial, Oficina del Economista Jefe para América Latina.
- Polèse, Mario (1998), *Economía urbana y regional. Introducción a la relación entre territorio y desarrollo*, Cartago, Costa Rica: Libro Universitario Regional (Eulac/GTZ).
- Portilla, Belfor (2000), *La política agrícola en Chile. Lecciones de tres décadas*, Santiago: Cepal, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, *Serie Desarrollo Productivo*, No. 68.
- Prada, Fernando (2001), “La estrategia económica de las ciudades. Innovaciones y balance conceptual de la planeación local en Colombia”, en Brand, Peter C., ed. y comp. (2001), *Trayectorias urbanas en la modernización del Estado en Colombia*, Bogotá: TM Editores, Universidad Nacional, Sede Medellín.
- Presidencia de la República, DNP (1994), *El salto social. Bases para el plan nacional de desarrollo 1994-1998*, Bogotá, D. C.
- Presidencia de la República, DNP (1995), “Política para el financiamiento de la descentralización”, en Presidencia de la República, DNP (1995), *Las políticas de El Salto Social*, Bogotá D. C.
- \_\_\_\_\_ (1999a), *Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. Cambio para Construir la Paz*, Bogotá: Quebecor Impreandes.

- \_\_\_\_\_ (1999b), *Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. Cambio para Construir la Paz*, tomo 2, Bogotá: Quebecor Impreandes.
- Presidencia de la República, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2001), *Agrovisión Colombia 2025*, Bogotá, D. C.
- Prud'homme, Remy (1995), "The Dangers of Decentralization", *The World Bank Research Observer*, 10 (2), Washington, D. C.: The World Bank.
- Pujadas, Romá *et al.* (1998), *Ordenación y planificación territorial*, Madrid: Editorial Síntesis.
- Quah, D. (1996), "Empirics for Economic Growth and Convergence", *European Economic Review*, Vol. 40, No. 6, pp. 1353-1375.
- \_\_\_\_\_ (1997), "Empirics for Growth and Convergence: Stratification, Polarization, and Convergence Clubs", *Journal of Economic Literature*, Vol. 2 (1).
- Ramírez, María Teresa (1999), "The Impact of Transportation Infrastructure on the Colombian Economy", *Borradores de Economía*, No. 124, Bogotá: Banco de la República.
- Ramírez, María Teresa y Hadi Salehi Esfahani (1999), "Infrastructure and Economic Growth", *Borradores de Economía*, No. 123, Bogotá: Banco de la República.
- Ramos, Joseph (1998), "Una estrategia de desarrollo a partir de los complejos productivos (*clusters*) en torno a los recursos naturales", *Revista de la Cepal*, No. 66, Santiago.
- Rangel, Alfredo (2001), *Guerra insurgente. Conflictos en Malasia, Perú, Filipinas, El Salvador y Colombia*, Bogotá: Intermedio.
- Rappaport, J. (1999), *Local Economic Growth*, Cambridge: HUID.
- Restrepo, Juan Camilo (2000), *Nuevos rumbos para la descentralización*, Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Imprenta Nacional.
- Revéiz, Edgar (1985), "La cuestión urbana y regional en Colombia desde el ángulo de la teoría de la regulación: una hipótesis", *Desarrollo y Sociedad*, Nos. 15-16, Bogotá: Cede, Uniandes.
- Revéiz, Edgar *et al.* (1977), *Poder e información*, Bogotá: Cede, Uniandes.
- Revéiz, Edgar y Santiago Montenegro (1983), "Modelos de desarrollo, recomposición industrial y evolución de la concentración industrial de las ciudades en Colombia", revista *Desarrollo y Sociedad*, No. 11, Bogotá: Cede, Uniandes.
- Reyes, Alejandro (1998), "Regionalización de los conflictos agrarios y la violencia política en Colombia", en Sarmiento, Libardo (1998), *op. cit.*

- Reyes, Álvaro (1987), “Tendencias del empleo y la distribución del ingreso”, en Ocampo, José Antonio y Manuel Ramírez, eds. (1987), *El problema laboral colombiano*, Bogotá: Contraloría General de la República/DNP/Sena.
- Reyes, José Daniel (2002), “Impacto económico de las garantías de la Nación en proyectos de infraestructura”, *Archivos de Economía*, No. 184, Bogotá: DNP, Dirección de Estudios Económicos.
- Rivera, Rodrigo (2001), *Hacia un nuevo federalismo para Colombia*, Bogotá: Editorial Oveja Negra.
- Rocha García, Ricardo y Alejandro Vivas Benítez (1998), “Crecimiento regional en Colombia: ¿Persiste la desigualdad?”, *Revista de Economía del Rosario*, Vol. 1, No. 1, Bogotá: Universidad del Rosario, enero.
- Rocha, Ricardo y Fabio Sánchez (2000), “Exportaciones en Colombia: patrones de inserción y obstáculos estructurales en los años noventa”, en Rocha, Ricardo y Marcelo Olarreaga, comps. (2000), *Las exportaciones colombianas en la apertura*, Bogotá: Instituto del Banco Mundial, Centro Editorial de la Universidad del Rosario.
- Rodríguez, Jorge Armando (2001), “El Estado unitario descentralizado: una crítica del enfoque constitucional colombiano”, *Cuadernos de Economía*, No. 35, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas.
- Rojas, Fernando (2000), “The Political Context of Decentralization in Latin America”, en Burky, Shahid Javed *et al.*, eds. (2000), “Decentralization and Accountability of the Public Sector”, Washington, D. C.: *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1999*, proceedings of a conference held in Valdivia, Chile.
- Rosas, Gabriel (2002), “Instituciones cafeteras: enseñanzas para el futuro”, *Carta Financiera*, No. 120, Bogotá: Anif.
- Rubio, Mauricio (1995), “Crimen y crecimiento en Colombia”, *Coyuntura Económica*, Vol. XXV (1), Bogotá: Fedesarrollo.
- Rufián Lizana, Dolores (1999), *Manual de concesiones de obras públicas*, Santiago: FCE.
- Salazar, Mónica *et al.* (1998), “La innovación tecnológica en Colombia: características por tamaño y tipo de empresa”, *Planeación y Desarrollo*, XXIX (1), Bogotá: DNP.
- Sánchez, Fabio (2001), “Evaluación de la descentralización municipal en Colombia, descentralización y macroeconomía”, *Archivos de Economía*, No. 160, Bogotá: DNP, Dirección de Estudios Económicos.

- Sánchez, Fabio *et al.* (1997), “Ahorro, inversión y transferencias en las entidades territoriales colombianas”, *Archivos de Macroeconomía*, No. 67, Bogotá: DNP, Unidad de Análisis Macroeconómico.
- Sánchez, Fabio y Jairo Núñez (2000a), “Geography and Economic Development: A Municipal Approach for Colombia”, *Archivos de Macroeconomía*, No. 135, DNP, Bogotá.
- \_\_\_\_\_ y \_\_\_\_\_ (2000b), “Descentralización, pobreza y acceso a los servicios sociales ¿Quién se benefició del gasto público social en los noventa?”, Santiago: Cepal, *Serie Política Fiscal*, No. 113.
- \_\_\_\_\_ y \_\_\_\_\_ (2000c), “Determinantes del crimen violento en un país altamente violento: el caso de Colombia”, Bogotá, Informe para el Banco Mundial y el DNP.
- Sandoval, Carlos Alberto (2000), “Colombia, la deuda pública territorial”, *Estudios de Economía y Ciudad*, No. 8, Bogotá: Secretaría de Hacienda de Bogotá, Oficina de Estudios Económicos.
- Santa María, Mauricio *et al.* (2001), “Exposición de motivos de la reforma de la Ley 60 de 1993. Sector educación, sector salud”, *Archivos de Macroeconomía*, No. 173, Bogotá: DNP, Dirección de Estudios Económicos.
- Sarmiento, Alfredo (1999), “Violencia y equidad”, *Planeación y Desarrollo*, Vol. XXX (31), Bogotá: DNP.
- Sarmiento, Eduardo *et al.* (1996), *La crisis de la infraestructura vial*, Bogotá: Centro de Estudios Económicos de la Escuela Colombiana de Ingeniería.
- Sarmiento, Libardo (1994), “Evolución de la pobreza y la calidad de vida rural en Colombia, según tipos municipales y regiones, 1972-1992”, en *Min-agricultura (1994), El agro y la cuestión social*, Bogotá: TM Editores/ Banco Ganadero/ Caja Agraria/ Vecol.
- \_\_\_\_\_, dir. invest. (1998), *Municipios y regiones de Colombia. Una mirada desde la sociedad civil*, Bogotá: Fundación Social.
- Sistema Nacional de Innovación, Colciencias (2000), *Plan Estratégico del Programa Nacional de Desarrollo Tecnológico Industrial y Calidad, 2000-2010*, Bogotá: Editores Guadalupe Ltda.
- Tenjo, Fernando (1994), “Efectos regionales de la apertura de la economía”, Bogotá: Cider, Uniandes, policopiado.
- Ter-Minassian, T. (1997), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, D. C.: IMF.

- Thoumi, Francisco Elías (1983), “La estructura del crecimiento económico regional y urbano en Colombia (1960-1975)”, revista *Desarrollo y Sociedad*, No. 10, Bogotá, D. E.
- Uribe, José Darío (1993), “Infraestructura física, ‘Clubs de convergencia’ y crecimiento económico: alguna evidencia empírica”, *Coyuntura Económica*, Vol. XXIII (1), Bogotá: Fedesarrollo.
- Velázquez E., Fabio (2000), “La agenda de la descentralización en Colombia”, *Revista Foro*, No. 38, Bogotá: Ediciones Foro Nacional por Colombia.
- Vélez, María Alejandra (2000), “Farc, Eln, evolución y expansión territorial”, Bogotá: Cede, Uniandes, *Documento*, 2000-08, junio.
- Veltz, Pierre (1999), *Mundialización, ciudades y territorios*, Barcelona: Editorial Ariel.
- Verano de la Rosa, Eduardo *et al.* (s.f.), *Región y Estado. Una propuesta para la conformación institucional y financiera de la región en Colombia*, Bogotá: Presidencia de la República/Consejería Presidencial para la Costa Atlántica/Departamento Administrativo de la Función Pública.
- Vergara, Carmen Helena y Mary Simpson (2001), “Estudio general sobre los antecedentes, diseño, avances y resultados generales del proceso de descentralización territorial en el sector educativo”, *Archivos de Economía*, No. 168, Bogotá: DNP, Dirección de Estudios Económicos.
- Vidal Perdomo, Jaime (1970), *Historia de la reforma constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos*, Bogotá: Biblioteca Jurídica Contemporánea, Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia.
- \_\_\_\_\_ (2001), *La región en la organización territorial del Estado*, Bogotá: Centro Editorial de la Universidad del Rosario.
- Villamil, Jesús Alberto y Jorge Andrés Tovar (1999), “Situación actual y perspectivas de política para las pequeñas y medianas empresas industriales en Colombia”, documento elaborado para la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la Cepal, Santiago.
- Viloria de la Hoz, Joaquín (1997), *Gestión del desarrollo y gobernabilidad: opciones de política para el departamento de la Guajira-Colombia*, Santiago: Ilpes, Dirección de Políticas y Planificación Regionales, doc. 97/44.
- Wiesner, Eduardo (1992), *Colombia: descentralización y federalismo fiscal. Informe final de la Misión para la descentralización*, Bogotá: Presidencia de la República, DNP.
- \_\_\_\_\_ (1997), *La efectividad de las políticas públicas en Colombia Un análisis neoinstitucional*, Bogotá: TM Editores/DNP.

- \_\_\_\_\_ (2002), “Transferencias, incentivos y la endogeneidad del gasto territorial”, Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal –Secretaría de Hacienda de México, Cepal, Ilpes, CAF, Cancún, México, 18–20 de mayo 2000–, *Archivos de Economía*, No. 174, Bogotá: DNP, Dirección de Estudios Económicos.
- Wiesner, Eduardo *et al.* (2000), “Funciones básicas de la planificación”, Santiago: Ilpes, *Cuadernos*, No. 46.
- Wolfe, David A. (s.f.), “The Emergence of the Region State”, paper prepared for the Bell Canada Papers, No. 5, *The Region State in a Global Information Era: Policy Challenges*, John Dentsh Institute for the Study of Economic Policy, Queens University, Kingston, Ontario (internet).
- Zapata, Juan Gonzalo (2001), “¿Se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios colombianos durante los años noventa?”, *Archivos de Economía*, No. 165, Bogotá: DNP, Dirección de Estudios Económicos.
- Zerda, Álvaro (1998), “Tendencias del pensamiento económico sobre desarrollo industrial”, en Ministerio de Desarrollo Económico, CID, Universidad Nacional de Colombia (1998), *Una propuesta de política industrial para Colombia*, Bogotá: Unibiblos.
- Zucardi, Igor E. (2002), “Los ciclos económicos regionales en Colombia, 1986–2000”, *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, No. 25, Cartagena de Indias: Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales.
- Zuleta Jaramillo, Luis Alberto (2001), “¿Por qué no han sido exitosos los ferrocarriles en Colombia?”, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, *Estudios de Caso en Políticas Públicas*, No. 2.
- Zuleta, Luis Alberto *et al.* (1999), *Desarrollo de la pequeña y mediana empresa en Colombia*, Bogotá: BID/DNP/Acopi.



Este libro se terminó de imprimir  
en marzo de 2004, en la  
Universidad Nacional de Colombia  
UNIBIBLOS  
Correo electrónico:  
[dirunibiblo\\_bog@unal.edu.co](mailto:dirunibiblo_bog@unal.edu.co)

