

# LA POLITICA DE DESARROLLO REGIONAL EN COLOMBIA \*

## I. SÍNTESIS DE LA EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA SOCIOECONÓMICA DEL PAÍS Y DE LAS REGIONES

Con el fin de presentar un marco de referencia para la evaluación de las políticas de desarrollo regional, se considera preciso hacer una síntesis de la evolución del proceso de desarrollo de país, enfatizando en aquellos factores relevantes a nivel regional, en las últimas tres décadas. Para ello, se destacan dos aspectos principales, la estructura demográfica y la estructura productiva, identificando en cada uno de ellos las tendencias y los cambios más significativos durante el período, así como sus efectos sobre la estructura espacial. Con esta base, se adelantan algunas reflexiones sobre las tendencias del desarrollo futuro, tanto a nivel nacional como regional.

---

### LA ESTRUCTURA DEMOGRÁFICA

---

Sin lugar a dudas, el cambio más revelante que ha experimentado el país en su estructura social a partir de los años cincuenta lo constituye la significativa desaceleración en la tasa de crecimiento poblacional. La importancia de esta variable para la formulación de políticas de desarrollo permite inferir que las modificaciones en su comportamiento son factores que deben tenerse presentes en todas las acciones de planeamiento regional y urbano.

En este proceso de cambio en la estructura demográfica se pueden identificar dos etapas. La primera, desde los años cincuenta hasta mediados de los sesenta, período 1951-1964, con una tasa de crecimiento poblacional del 3.2%, se caracteriza por un descenso en los niveles de mortalidad, elevada y sostenida fecundidad, gran proporción de población dependiente y estructura de edades eminentemente joven. La segunda etapa abarca el período comprendido desde mediados de los años sesenta hasta el momento actual, caracterizada por bajos niveles de mortalidad, descenso en la tasa de fecundidad y apreciable concentración de la población en edad de trabajar. La tasa de crecimiento demográ-

---

\* El presente artículo fue preparado por la Unidad de Desarrollo Regional y Urbano del Departamento Nacional de Planeación colombiano, para ser presentado al Seminario sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional en América Latina.

fico promedio se sitúa hoy alrededor del 2.0% para un total de población actual estimado en 25 millones de habitantes.

La mayor escolaridad y capacitación de la población, la creciente incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo, la constante urbanización y los programas de planificación familiar, lograron disminuir la tasa de natalidad. Por su parte, el incremento en el nivel de vida de la población y particularmente las mejoras en los servicios de salud, redujeron la mortalidad infantil y las defunciones ocasionadas por enfermedades infecto-contagiosas.

La última etapa parece constituir un período de transición, que permite pronosticar un desaceleramiento en el crecimiento poblacional en el futuro. Las tendencias en las variables explicativas de los descensos en el crecimiento poblacional —educación, ocupación, modernización, etc.— indican una continuidad en la disminución del ritmo de crecimiento; por lo tanto, se estima que al final del presente siglo se alcanzará una tasa del 1.5% con un volumen de población cercano a los 36 millones de habitantes. Esta transición, además de sus inherentes consecuencias puramente demográficas, determina un cambio en las perspectivas del crecimiento económico futuro y la consecuente y necesaria modificación de las políticas gubernamentales relativas al gasto público, empleo, dotación de infraestructura social, etc.

El proceso de desarrollo que se ha dado en el país ha traído como consecuencia cambios en la distribución espacial de la población y de las actividades económicas. El acelerado proceso de urbanización, resultante principalmente de la expansión de la actividad industrial en centros urbanos con economías de aglomeración, y la modernización del agro, con su concomitante expulsión de la población, ha hecho que Colombia posea actualmente un 67% de población urbana y un 33% de población rural, exactamente lo contrario de lo que se daba a comienzos de la década del 50. La población del país hasta mediados del presente siglo era predominantemente rural, pero a partir de la década de los cincuenta se produjo un acelerado proceso de urbanización. Las proyecciones indican que para el año 2.000 solamente una cuarta parte de la población residirá en el campo.

La distribución de la población entre el campo y la ciudad ha dado lugar a innumerables estudios que en muchos casos presentan un alarmante despoblamiento de las zonas rurales y la concentración de población en las principales ciudades del país. Sin embargo, éste es un proceso inherente a la modernización de la economía y de carácter irreversible, donde el cambio de valores culturales y la disparidad de niveles de desarrollo socioeconómico se constituyen en factores de atracción o rechazo de población, dando origen a las corrientes migratorias especialmente desde las zonas rurales a las urbanas y desde ciudades de menor desarrollo relativo hacia los centros urbanos principales.

La orientación de los flujos migratorios hacia los departamentos más desarrollados, en cuyo interior se observa la concentración progresiva de industrias, servicios comerciales y especializados en gran escala, sitúa a Bogotá, Antioquia y Valle como las zonas más atractivas y más pobladas del país, puesto que en conjunto albergaban en 1951 el 30% de la población del país y actualmente alrededor del 40%. Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla como centros mayores establecen una relación de dominio con las ciudades intermedias y menores y con las respectivas áreas rurales, de donde atraen recursos físicos, financieros y humanos, con cuya concentración se mantiene la primacía de dichas regiones.

En el momento presente se estima que los flujos migratorios representan el 45% del crecimiento de Bogotá y más de un 50% en Medellín, Cali y Barranquilla.

Se ha comprobado que existe una estrecha y directa correlación entre las tendencias de urbanización del país y el grado de industrialización <sup>1</sup>. El esquema aislado y relativamente disperso de la actividad manufacturera que caracterizaba al país en los años treinta, cambia sustancialmente hacia mediados de los años cincuenta, cuando se acelera el proceso de diversificación industrial y la mentalidad del inversionista se amplía al explorar alternativas de inversión fuera de su propia región. Este hecho, sumado a una creciente inversión extranjera y a un sector financiero en permanente desarrollo, hace que las decisiones de localización de sus proyectos se analicen frente a unas posibilidades y ventajas nacionales. La dotación de infraestructura vial y de servicios, unida a las ventajas de los grandes mercados, hacen de las principales ciudades del país lugares muy atractivos para el inversionista privado, desestimándose, así, la localización de industrias en ciudades menores.

Al revisar la división político-administrativa del país vemos que se destacan los departamentos de Atlántico, Antioquía, Valle y Cundinamarca como las secciones geopolíticas de más alta tasa de urbanización <sup>2</sup>. A un nivel intermedio se encuentran los departamentos de los Santanderes, Bolívar y el Antiguo Caldas y en el extremo, con baja tasa de urbanización figuran Guajira, Boyacá y Chocó. Lo anterior está directamente relacionado con el nivel de desarrollo y grado de diversificación de la producción de dichos departamentos. En los cuatro primeros se genera cerca del 60% del producto interno bruto y el 75% del producto industrial del país. Además ostentan los niveles más altos de ingreso per cápita, contrariamente a lo que sucede en los departamentos menos urbanizados.

Si bien puede afirmarse que el nivel creciente de urbanización e industrialización ha permitido suavizar la tendencia demográfica, su costo ha sido el gigantismo urbano y sus negativos efectos, reflejados principalmente en déficits cuantitativos y cualitativos de vivienda y servicios públicos, los cuales seguirán constituyendo en los próximos años un elemento principal dentro de la problemática urbana.

Sin embargo, al comparar a Colombia con otras naciones latinoamericanas, se encuentra que ésta, por razones propias de su geografía y de sus idiosincrasias regionales, posee ciudades importantes en diferentes sitios de su área territorial, creando así las condiciones para un desarrollo regional relativamente más equilibrado. Las cuatro ciudades mayores se han constituido en núcleos de influencia de vastas zonas. Bogotá, con el más alto crecimiento y con influencia en todo el país; Medellín, con influencia en el área occidental; Cali, como la ciudad más importante de la zona suroccidental, y Barranquilla, la cuarta ciudad más poblada del país y la de mayor dinamismo en la zona norte que cubre la costa atlántica. Simultáneamente, se encuentra un grupo de ciudades con importantes áreas departamentales de influencia tales como son Bucaramanga, Cartagena y Pereira.

---

<sup>1</sup> El índice de urbanización (medido por la participación de la población ubicada en localidades de 2.000 habitantes o más con relación a la población total del país) pasó de 53% a 63% en el periodo 1960-1975. El índice de industrialización (medido por la participación porcentual de la industria manufacturera en el Producto Interno Bruto) pasó de 16.7% a 18.7% en el mismo periodo.

<sup>2</sup> Tasa de urbanización medida como tamaño promedio de ciudad.

Como pronóstico de algunas tendencias de la estructura demográfica, puede indicarse lo siguiente:

a) El crecimiento de la población no alcanzará en el futuro los niveles actuales.

b) La población en edad de trabajar aumentará notablemente en relación a la población dependiente, lo cual implica la necesidad de una ampliación de la oferta de trabajo y,

c) La disminución en el ritmo de crecimiento poblacional y el estancamiento de la población rural, disminuirán los flujos migratorios hacia las grandes ciudades, con la consecuente desaceleración de la tendencia hacia la concentración.

---

#### LA ESTRUCTURA ECONÓMICA

---

En términos generales se observa que el país ha evolucionado en los últimos años en forma sostenida, aunque moderada, con una tasa de crecimiento del PM promedio anual, para el período 1950-1975, del 5.2%. Los sectores más importantes de la actividad económica han sido tradicionalmente el agropecuario, el industrial y el comercio, aunque su peso relativo ha sufrido variaciones importantes en los últimos decenios. En este aparte se presenta a nivel más detallado la evolución de la estructura económica del país, enfatizando en los aspectos regionales y tomando como referencia los períodos 1950-1967 y 1968-1979, seleccionados de acuerdo al papel que ocupó la planificación regional en cada uno de ellos.

a) *Período 1950-1967, desarrollo regional espontáneo*

La tasa de crecimiento del PIB en este período fue del 4.7% anual. Se produce un cambio en la composición de las actividades principales según el cual la participación del sector agropecuario se reduce, en tanto que el aporte del sector industrial y el de servicios crece.

La industrialización en este período completa la fase de sustitución de importaciones de bienes de consumo final y se inicia el proceso de sustitución de bienes intermedios y, en menor medida, de capital. Los bienes intermedios aumentaron su participación en la producción bruta industrial, pasando del 16% en el período 1950-1952 al 35% en el lapso 1965-1967. Para apoyar este proceso de industrialización el Estado interviene decididamente estimulando el desarrollo empresarial del agro, a través de unas mayores posibilidades de crédito e incrementando sus inversiones en infraestructura.

Los excedentes de mano de obra barata, los aumentos en productividad agrícola logrados con la mecanización y tecnificación y la relativa mayor movilidad del mercado de tierras, son los factores que explican el cambio operado en el campo, al introducirse una nueva forma de producción —producción comercial—.

En términos generales puede decirse que en este período el desarrollo regional se produce de manera espontánea. La localización de las plantas industriales obedece a criterios de rentabilidad, aprovechando las economías de

aglomeración y de escala. Los centros principales se convierten en focos de atracción de nuevas inversiones y de población, conformándose, así, cuatro grandes áreas industriales —Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla— con un marcado grado de concentración de la producción industrial nacional.

La política estatal durante el período fue de corte sectorial encaminada al logro de un crecimiento general del aparato económico. Los dos pilares de la política fueron las medidas orientadas a incentivar y proteger la industria local y los planteamientos de reforma agraria que buscaban principalmente transformar la estructura atrasada en el campo, introduciendo el proceso de modernización.

A finales de este período los problemas en la estructura espacial empiezan a hacerse notorios y a afectar el crecimiento global del país. Surge así la necesidad y la preocupación por el planteamiento de una política regional.

b) *Período 1968-1979, intentos de planificación del desarrollo regional*

Durante este lapso los sectores más dinámicos continúan siendo el agropecuario, el manufacturero y el comercio, con aumentos en el valor de su producción total. Como fenómenos importantes se señalan los cambios en la composición de la producción doméstica, en el consumo y en la estructura de la demanda interna, que contribuyen a la explicación tanto de la evolución como de las variaciones en el producto interno bruto, el cual observa una tasa promedio de crecimiento del 6.3% anual, durante el período 1968-1975.

Una notable expansión de los servicios modernos —transporte, comunicaciones, energía y finanzas—, la cual obedeció a las recientes necesidades provocadas por el acelerado proceso de urbanización y por los mayores requerimientos de la industria manufacturera, relativamente intensiva en el uso de tales servicios. De otro lado, parece razonable suponer que el incremento en la demanda de servicios personales, además de haber estado influenciada por el proceso de urbanización, ha sido estimulada por la existencia de precios reales bajos para muchos de esos servicios, que han sido la fuente más importante de oportunidades nuevas de empleo —así sea mal remunerado— para una buena parte de la población que no ha podido ocuparse en otros sectores.

Durante este período se continúa la fase de sustitución de importaciones de bienes intermedios y de capital y el producto industrial crece a una tasa anual promedio cercana al 6.5% entre 1968 y 1975, al tiempo que se hace presente una notable expansión de la agricultura comercial y comienzan a sobresalir algunos centros intermedios como Bucaramanga, Pereira y Cartagena.

A nivel espacial la industria manufacturera continúa concentrada en los cuatro centros urbanos del país y se experimenta un proceso creciente de especialización en su estructura productiva, convirtiéndose aquellos centros en polos de crecimiento.

En líneas generales, se observa que a partir de 1968 se da una nueva orientación de la política económica y el peso fundamental de la acción estatal se dirige en adelante a promover las exportaciones y su diversificación, buscando la penetración en nuevos mercados externos, simultáneamente con la mejora de las condiciones internas para que la economía nacional pueda competir en el mercado mundial.

Es posible, entonces, separar en dos fases el proceso de planificación regional en el país. Una primera, en la cual el espacio es concebido como un elemento neutro dentro del proceso de desarrollo y, una segunda, en la cual se empieza a considerar la estructura espacial condicionada y condicionando el proceso de desarrollo del país. Durante el primer período no se toman acciones explícitas sobre la organización espacial y el desarrollo de las regiones se produce de manera espontánea, como consecuencia de las diversas estrategias de tipo global y sectorial de los diferentes planes de desarrollo. Es sólo a finales de la década de los sesenta cuando se hacen evidentes los grandes desequilibrios internos y se contempla la necesidad de la planificación urbana y regional dentro de los planes nacionales.

## II. LAS POLITICAS DE DESARROLLO REGIONAL EN COLOMBIA

Basados en las consideraciones del capítulo anterior, pasamos ahora a comentar los planteamientos de política regional formulados en Colombia a partir de 1969.

---

### *"Planes y Programas de Desarrollo, 1989-1972"*

---

La planificación regional dentro de este plan se concibe como un elemento importante en el logro de una mayor eficiencia del sistema global, a la vez que busca elevar el nivel de vida en las regiones por medio de la integración física, económica y sociopolítica. Aparece por primera vez en forma explícita un diagnóstico de la situación regional y de los marcados desequilibrios internos, los cuales, a juicio del plan, tienen sus raíces en el anárquico proceso migratorio, en la desordenada configuración de la organización del espacio urbano y en la gran concentración que empieza a manifestarse en los cuatro grandes centros urbanos. Es por ello que el plan propone darle una orientación a la dirección e intensidad de los flujos migratorios mediante la creación e impulso de algunos centros de crecimiento, los cuales, además de absorber la nueva población, deberían ser impulsados para mantener una actividad económica tal que les permitiera convertirse en verdaderos polos de atracción y de desarrollo.

El Plan establece que "si la tendencia del crecimiento económico continúa, las nuevas unidades productivas tenderán a localizarse en Bogotá a causa de la existencia de múltiples factores favorables a la concentración industrial, especialmente las interdependencias horizontales y verticales que se establecen entre las industrias motrices, la amplitud del mercado, la facilidad para la gestión financiera y administrativa y la centralización intelectual. Es necesario, por tanto, modificar la tendencia y orientar el crecimiento económico hacia las metrópolis de equilibrio —Medellín, Cali y Barranquilla— en plazo corto, y a más largo plazo hacia centros urbanos entre 30.000 y 200.000 habitantes".

El proceso de concentración urbana se concibe como un fenómeno irreversible y a la vez como un potencial de desarrollo de las diferentes regiones, siempre y cuando se controle y aproveche la expansión que se venía dando. Para ello se propone, por un lado, reducir la migración campo-ciudad mediante el impulso de la reforma agraria y, por el otro, adecuar las ciudades para que

la nueva localización de equipos urbanos y de inversiones industriales se realicen con criterios de eficiencia.

Los instrumentos que se propusieron para poner en marcha la redistribución espacial de la población y de las actividades económicas fueron:

- a) Un "modelo de regionalización" como instrumento técnico que permitiría "ordenar racionalmente el territorio con el objeto de localizar los equipamientos urbanos y las inversiones industriales con criterios de eficiencia".
- b) Unos proyectos de ley sobre ordenamiento territorial dentro de los que se destacan los relacionados con Areas Metropolitanas y Asociaciones de Municipios y Fondos Regionales de Ahorro, cuyo objetivo principal era aprovechar las economías de escala en la realización de programas de infraestructura.
- c) Un préstamo sectorial —AID— para el desarrollo de las ciudades intermedias.
- d) La creación del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano y del Fondo Financiero Industrial y,
- e) El robustecimiento de las finanzas departamentales y municipales mediante un "situado fiscal".

---

*"Las Cuatro Estrategias" 1970-1974*

---

El diagnóstico de la situación en este plan adjudica a la insuficiente demanda efectiva la razón de los bajos índices de crecimiento del ingreso, lo cual, a su vez, desestimula la producción, ampliando los niveles de desempleo urbano, que pasa del 6.1% en 1964 al 12.9% en 1970.

Con el fin de superar estos cuellos de botella, propone la estrategia exportadora y el estímulo a la construcción, considerando que este último sector es el más susceptible de absorber mano de obra no calificada, característica peculiar, según el mismo plan, de los desempleados. Como puede deducirse, el plan está elaborado para superar en el corto plazo los obstáculos del crecimiento y podría calificarse como un plan de emergencia económica.

Consecuente con un planteamiento netamente sectorial, los instrumentos e incentivos se orientaron principalmente hacia el desarrollo de la industria de la construcción de vivienda urbana que, por sus características, tendría un efecto de arrastre sobre el resto de la economía, debería generar nuevos empleos y acelerar el crecimiento, creando, de esta forma, posibilidades de mercado para los productos locales tanto agrícolas como industriales. Ello estaría unido a una estrategia exportadora que reforzaría las condiciones favorables del mercado interno.

"Las Cuatro Estrategias" realmente no constituyó un plan que formulara políticas explícitas de desarrollo regional. Sin embargo su diagnóstico, estrategias e instrumentos, se dirigieron en buena parte a atacar los problemas que se presentaban en las áreas urbanas como consecuencia del proceso migratorio. La premisa de la irreversibilidad de la migración campo-ciudad, marcará un nuevo viraje en materia de política agraria.

---

*"Para Cerrar la Brecha", 1974-1978.*

---

Luego de alcanzar una cierta estabilidad en la generación de divisas, la preocupación principal se concentra alrededor de la agudización de los desequilibrios regionales y nuevamente se plantean acciones encaminadas a lograr una mejor distribución de los beneficios del desarrollo.

Este nuevo plan reconoce y señala la necesidad de involucrar la planificación regional como un elemento fundamental para lograr un desarrollo integral del país. Se vuelve a los planteamientos del período 1969-1972 que buscan reducir los desequilibrios regionales. Se hace más explícita en esta etapa la interrelación existente entre el desarrollo rural y el urbano, considerándolos como complementarios entre sí.

En el campo urbano el plan promueve un mayor nivel de desconcentración industrial y de descentralización administrativa, canalizándose esta acción hacia ciudades intermedias que han mostrado algún dinamismo propio.

Los instrumentos que se plantearon fueron:

- a) El control de la inversión extranjera y de las licencias de importación en Bogotá, Medellín, Cali y sus áreas de influencia.
- b) La creación de las Empresas de Desarrollo Urbano con participación de entidades locales, regionales y nacionales para llevar a cabo el diseño y la ejecución de programas identificados como prioritarios en el campo urbano.
- c) La distribución de los recursos del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano por tamaño de ciudades.
- d) La creación de comités sectoriales y regionales para permitir la coordinación de las distintas entidades del orden nacional, departamental y municipal que operan en cada área.
- e) El fomento de los proyectos de parques industriales en las ciudades intermedias.
- f) El impulso a las Áreas Metropolitanas y Asociaciones de Municipios, instrumentos que se habían venido planteando desde 1969.
- g) Ejecución del programa DRI, con énfasis en investigación y difusión tecnológica, crédito, asociación campesina e inversión en infraestructura física y social.

---

*"PLAN DE INTEGRACIÓN NACIONAL, 1979-1982"*

---

Aunque todavía no existe una versión completa del Plan de Integración Nacional, ya que ésta se encuentra en su etapa de formulación final y estudio por parte del Consejo Nacional de Política Económica y Social —CONPES—, consideramos oportuno anticipar algunos de los planteamientos de política espacial hechos por la Unidad de Desarrollo Regional y Urbano del Departamento Nacional de Planeación.

En términos generales el actual Plan propone continuar con las orientaciones de la administración anterior y, en materia de desarrollo regional plantea como objetivos:

- a) Incorporar recursos potenciales al proceso productivo y utilizar en forma más eficiente los recursos que ya están incorporados,
- b) Estimular los centros productores con ventajas comparativas,
- c) Integrar física y económicamente las distintas regiones buscando una ampliación de sus mercados,
- d) Dotar las regiones de infraestructura básica que apoye el desarrollo y,
- e) Fortalecer la autonomía regional.

La meta no es, en manera alguna, lograr una igualación en niveles y tasas, sino permitir una asignación eficiente de los recursos a nivel sectorial y regional, que garantice la disminución de la brecha interregional y evite las desequilibrios ocasionados por el crecimiento desmesurado de algunos centros, impulsando y fortaleciendo otros.

De las consideraciones hechas sobre lo que ha sido y puede ser el futuro demográfico del país y el futuro crecimiento industrial, expuestas en puntos anteriores de esta presentación, se deduce la necesidad de continuar con unas políticas espaciales que actúen sobre las variables macroeconómicas y demográficas que determinan los flujos migratorios y la distribución espacial de las actividades productivas dentro del territorio nacional.

Naturalmente, esta política de regionalización económica y descentralización industrial supone una total coordinación con los niveles de planificación nacional, sectorial y urbana, y la definición de unos instrumentos claros que garanticen su ejecución. Esos instrumentos, se cree que pueden ser:

- a) El fortalecimiento de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, en su función planificadora y en su papel de organismos de control, preservación, manejo y desarrollo de los recursos naturales.
- b) La preparación de Planes Viales Regionales Integrados a la red vial nacional, en tal forma que se garantice no sólo la accesibilidad a todas las áreas del interior de los mismos, sino su integración con los grandes centros del país.
- c) El impulso a los programas agroindustriales y de comercialización en tal forma que se mejoren los procesos productivos regionales y su integración al mercado nacional.
- d) El mantenimiento de las normas sobre control en la localización de nuevas empresas extranjeras en las Areas Metropolitanas de Bogotá, Medellín y Cali.
- e) El fortalecimiento de la inversión pública y del crédito de fomento en centros urbanos intermedios que ofrezcan ventajas comparativas para la localización del empleo.
- f) El adelanto de programas de inversión de carácter binacional en las áreas de frontera, que abran mayores oportunidades dentro de la política de integración y tengan un impacto en el desarrollo de su región.

- g) El fortalecimiento financiero e institucional de las finanzas departamentales y municipales, especialmente en aquellos instrumentos generadores de mayores ingresos regionales.
- h) El tratamiento preferencial a acciones que coadyuven a la mejor distribución territorial de las actividades económicas y a una mejor organización del espacio urbano, como son los Programas de Parques Industriales y de Zonas Francas, los Proyectos de Renovación Urbana, Terminales de Transporte, Centrales de Abastecimiento y Parques Recreacionales.
- i) El impulso de las inversiones en regiones como los Llanos Orientales, buscando integrar al desarrollo nacional el potencial de esta vasta región.
- j) Revisión de los mecanismos que regulan la administración regional, como lo es el Decreto 1050 de 1955, en lo referente a la contratación del crédito interno, con el fin de dotar a los organismos regionales de una mayor agilidad y capacidad gerencial.
- k) La definición y organización jurídica de las Areas Metropolitanas como instrumentos de planificación y orientación del desarrollo de los centros urbanos principales del país.
- l) La formulación de un programa de inversiones públicas que refleje las metas y prioridades del Plan Nacional de Integración.

En síntesis lo que se busca con estos planteamientos es una mejor y más racional utilización de los recursos existentes y una mayor coordinación de los sectores público y privado a los distintos niveles de la planeación —nacional, regional y urbana—.

Finalmente, quiero destacar que el propósito de este capítulo —eminente-mente descriptivo— ha sido de ubicar al auditorio dentro del proceso de planeación regional, siguiendo una evolución de las diferentes concepciones e instrumentos planteados, con el fin de que esto sirva como marco introductorio para el análisis de los capítulos subsiguientes, en los cuales se pretende evaluar y presentar algunas reflexiones sobre la efectividad de la planeación regional presente y futura del país.

### III. EVALUACIÓN DE RESULTADOS

Abordar la evaluación de la planeación regional en Colombia es trabajo arduo ya que los planes de desarrollo con enfoque espacial han sido escasos y muy recientes. Sin embargo en estos planes se han formulado e implantado un paquete de instrumentos que, creemos, constituyen el marco de referencia más adecuado para la evaluación. Es nuestro propósito iniciar con este documento una acción para evaluar las políticas de planificación regional en el país.

La evaluación de resultados se realiza a través del análisis del impacto que han tenido los instrumentos de política regional sobre la distribución espacial de los recursos, teniendo en cuenta los objetivos perseguidos en su formulación. Para efectos de presentación, se agrupan los instrumentos en cuatro categorías que captan en alguna forma los distintos propósitos contenidos en los planes y en la política económica general.

Dentro de este grupo se clasifican aquellas herramientas de objetivos múltiples para el apoyo del desarrollo regional. Se incluyen entre éstos la política fiscal del gobierno central, el crédito sectorial y los modelos de regionalización.

La política fiscal, a través de la distribución regional del gasto público, aunque no se ha utilizado como un instrumento explícito de planeación regional, sí ha orientado recursos para promover el desarrollo de las regiones menos desarrolladas, como se ha demostrado en algunos estudios recientes<sup>3</sup>. Así, del análisis del Presupuesto Nacional de Inversiones por departamento, se desprende que existe una transferencia de recursos fiscales desde las regiones que aportan más ingresos corrientes al fisco hacia las de menor esfuerzo tributario<sup>4</sup>. Por otro lado, se observa una mayor asignación relativa de recursos de inversión en los departamentos más atrasados, medido en términos de PIB departamental y también en términos de las inversiones per cápita que beneficiaron principalmente a los departamentos con bajos índices de desarrollo socioeconómico, especialmente en la asignación regional de fondos para la infraestructura social y económica. Se concluye de estos estudios que la distribución regional de los recursos de inversión del nivel nacional no tiene como criterio la capacidad tributaria de los departamentos ni su nivel de desarrollo sino que existe una distribución que en términos relativos favorece las regiones de menor desarrollo.

Otro instrumento consignado en el Plan 1969-1972 es el crédito sectorial contratado con el fin de impulsar el desarrollo de las ciudades intermedias, mediante la promoción de obras de infraestructura y el fomento de la industria, esperando con ello dotar a éstos de condiciones que les permitieran un mejor aprovechamiento de sus potencialidades productivas y atraer nuevas inversiones.

La experiencia acumulada a través de la ejecución de esos préstamos sirvió para destacar una cierta resistencia por parte de la inversión privada a localizarse en las ciudades intermedias<sup>5</sup>. Esto se explica por algunas razones tales como la poca iniciativa empresarial regional, la falta de información sobre estímulos disponibles y la infraestructura deficiente. Por otro lado, al considerar los volúmenes globales de inversión se destaca que el crédito sectorial, en gran parte por la forma como se administró, benefició principalmente a los mayores centros urbanos contrariando los fines para los cuales fue creado.

También del Plan 1969-1972 surge como iniciativa el modelo de regionalización. Este instrumento, teóricamente bien concebido, no tuvo en cuenta dos elementos claves: la participación de las regiones en su elaboración y la variable política. La no consideración de estos elementos determinó que las regiones propuestas para la planeación y que debían ser adoptadas por las distintas instancias nacionales y regionales no lograran ser institucionalizadas para fines de la planeación regional. Sin embargo, constituye un punto de partida para el mejor conocimiento de la estructura intra e interregional del país.

---

<sup>3</sup> Ver Reinaldo García M., "Estructura regional de los ingresos presupuestales y la inversión pública nacionales", *Revista de Planeación y Desarrollo*, mayo-agosto 1978 y Alejandro León y Charles Richter, "Inversión pública y desarrollo regional: el caso de Colombia, 1979-1974" *Desarrollo y Sociedad*, julio 1979.

<sup>4</sup> Esta relación se mide por medio del indicador: Inversión pública nacional/Ingresos corrientes del Gobierno Nacional provenientes de los Departamentos.

<sup>5</sup> Los recursos disponibles del FFI para financiar a la pequeña y mediana industria fueron captados en su mayoría por las cuatro grandes ciudades. El 63% se concentró en estos centros, con cerca de un 39% para solo Bogotá.

Dentro de los mecanismos para desestimular la concentración de las actividades productivas en los grandes centros, se destacan medidas de tipo coercitivo, como el control a la localización de nueva inversión extranjera y la norma sobre otorgamiento de las licencias globales de importación, y medidas de tipo indicativo, como son los créditos con tasas de interés diferencial por tamaño de ciudad, ofrecidos por el FFI y el FIP, al igual que los incentivos para la localización de los proyectos de parques industriales.

A fines de 1974 el Gobierno Nacional impuso restricciones sobre la localización de la nueva inversión extranjera en las ciudades de Bogotá, Cali, Medellín y sus zonas de influencia. En 1976 el Comité de Licencias Globales de Importación adoptó un criterio desconcentrador para la importación de bienes de las industrias que se establecerían en el futuro y que requerían de capital e insumos extranjeros.

Las dos normas se aplican para toda nueva industria, con excepción de aquellas que exporten por lo menos el 50% de su producción o las que dependen directamente de un mercado urbano con costos de transporte elevado. Tal es el caso de la industria del cemento, ladrillo y de bebidas.

Las excepciones anteriores benefician básicamente firmas industriales de mayor tamaño que aportan por encima del 82% de la producción bruta y del valor agregado industrial, aunque sólo cuentan con el 13% de los establecimientos manufactureros del país. Un ejemplo es lo ocurrido en 1977: la Junta de Licencias Globales de Importación aprobó 136 proyectos con un valor de equipos de 210 millones de dólares<sup>6</sup> para nuevas industrias y para ensanches y reposiciones de maquinaria de las fábricas ya instaladas. Se autorizó la localización del 71% de los proyectos en Bogotá, Cali, Medellín y sus áreas de influencia, lo cual demuestra que la medida no ha logrado surtir ningún efecto significativo sobre la desconcentración económica.

Igual conclusión se desprende del estudio contratado por UDRU para verificar el impacto que la norma sobre restricción a la localización de la inversión extranjera<sup>7</sup> ha alcanzado en áreas distintas a los tres grandes centros.

Algunos resultados de su evaluación muestran que la inversión extranjera está distribuida en 26 centros urbanos del país, pero su ubicación en las tres mayores ciudades representa el 94% de los casos. Desde la fecha de implantación de la norma —finales de 1974— hasta diciembre de 1978, el 88% de la inversión extranjera que ingresó al país correspondió a expansión de empresas ya establecidas. El 12% restante, o sea los nuevos proyectos de inversión —70— fue localizado en un 71% en las tres grandes ciudades.

La evaluación parcial del efecto de estos instrumentos permite obtener las siguientes conclusiones:

- a) El impacto de las medidas de no localización sólo puede observarse en toda su magnitud en un período mucho mayor que el transcurrido desde la adopción de la medida hasta el momento.

<sup>6</sup> Fuente INCOMEX.

<sup>7</sup> Hernando Garzón López & Asociados Ltda. "Evaluación de la norma sobre localización de la inversión extranjera en el sector manufacturero nacional". Versión Preliminar, septiembre de 1979.

- b) Las excepciones para el cumplimiento de las normas han dejado un margen de evasión que anula el objetivo de la medida y señala la poca efectividad de unas acciones restrictivas.
- c) La tendencia a la creación de nuevas industrias de gran tamaño en el país y particularmente los nuevos proyectos con capital extranjero parece ser bastante limitada, dado el proceso de concentración de capital industrial que se mantiene y la naturaleza misma de la nueva inversión.
- d) Los posibles costos de relocalización podrían superar los beneficios de la desconcentración y provocar efectos nocivos sobre el crecimiento industrial.

Dentro de las medidas de tipo indicativo cabe mencionar las distintas líneas de crédito de fomento, en las cuales se ha establecido un diferencial en las tasas de interés, a favor de las empresas localizadas fuera de las tres grandes ciudades y sus áreas de influencia. Algunos cálculos globales señalan que los créditos destinados por el Fondo de Inversiones Privadas-FIP, el Fondo Financiero Industrial-FFI y la Corporación Financiera-Popular, CFP hacia regiones diferentes a las tres áreas principales han sido de un 45%, 35% y 40%, respectivamente.

En cuanto al concepto de Parque Industrial, puede decirse que éste ha venido transformándose y depurándose desde su idea original, hasta la concepción que actualmente tiene dentro del marco de la política regional. La primera visión de Parque Industrial era simplemente la de una agrupación racional de industrias localizadas en terrenos con ciertas condiciones de servicios básicos: es decir, lo primordial era la disponibilidad de una infraestructura física y administrativa que presentara a los industriales las ventajas que ofrecen los centros con economías de aglomeración, ventajas que se consideraban importantes para el apoyo a la pequeña y mediana industria, constituyéndose ésta en la principal función de los Parques Industriales.

Una segunda visión de los Parques Industriales respondía a la necesidad de buscar solución a las presiones de concentración espacial de las actividades en los tres principales centros urbanos. Se planteaban entonces los Parques como instrumentos adecuados para la desconcentración industrial mediante políticas indicativas y de incentivos que estimularan al inversionista a orientar sus decisiones de localización hacia centros intermedios.

La experiencia vivida con el programa de Parques Industriales ha demostrado que la efectividad y éxito de este instrumento no dependen únicamente de garantizarle al inversionista los incentivos de los subsidios y de las economías de aglomeración que se le ofrezcan, sino también de las ventajas derivadas de las mismas potencialidades del centro donde se localice. En otras palabras, estas potencialidades implican que se deben analizar las ventajas comparativas de la misma región en lo que se refiere básicamente al arrastre de otros sectores proveedores de insumos y las ventajas de los mercados locales y la accesibilidad a mercados más amplios regionales o nacionales. Sin embargo, este instrumento no puede evaluarse en forma completa por cuanto no existen aún proyectos organizados en el país bajo el esquema propuesto.

---

#### INSTRUMENTOS PARA FORTALECER LA PLANIFICACIÓN A NIVEL REGIONAL.

---

Dentro de los criterios de la política de descentralización se han propuesto algunas reformas que buscan fortalecer la planificación regional, procurando

una mayor participación de las entidades del nivel local en la identificación de su potencial y en la asignación de los recursos de inversión pública.

Con la creación de las Corporaciones de Desarrollo Regional en la década de los años sesenta, se dio un primer paso en la planeación del desarrollo regional. En un comienzo su acción se basó fundamentalmente en un criterio sectorial sin una concepción integral de un plan de desarrollo regional. A partir de 1974 se inicia la adscripción de las Corporaciones al Departamento Nacional de Planeación con el fin de fortalecer la coordinación territorial de los diversos programas sectoriales y aumentar la participación de los organismos locales en la toma de decisiones y en la ejecución de los programas regionales. El mayor impacto de esa vinculación al DNP ha sido la identificación y puesta en marcha de proyectos de inversión, mediante una mayor canalización de recursos de crédito externo y de partidas del presupuesto nacional.

Dentro del conjunto de Corporaciones que se han constituido hasta el momento, <sup>8</sup> se destacan la CAR y CVC por tener un campo de acción más amplio en lo que al desarrollo regional integral se refiere. Las principales realizaciones desde el punto de vista de los proyectos específicos, se vinculan con el manejo de los recursos naturales, con la generación y distribución de energía, con la construcción de infraestructura básica y con la asesoría y asistencia técnica para industriales y agricultores.

Las Corporaciones de Desarrollo Regional han conjugado dos formas de descentralización —territorial y por servicios—, lo cual ofrece condiciones favorables para una efectiva coordinación de acciones de las entidades gubernamentales de los distintos órdenes, desempeñando un papel importante como instrumentos de desarrollo regional.

Como una respuesta a la solución de problemas comunes en varios espacios, aparecen también algunos mecanismos para la asociación de entidades territoriales a distintos niveles. Se pueden distinguir algunos casos de agrupación espontánea tales como las asociaciones de departamentos, iniciativa regional apoyada por el Gobierno a través de convenios de cooperación técnica internacional, y algunos programas conjuntos y, otros, emanados de la iniciativa estatal que se ha institucionalizado a través de las Asociaciones de Municipios.

Las Asociaciones de Departamentos, aunque han diseñado planes y programas sectoriales, no han logrado cumplir una tarea de planificación regional a cabalidad, convirtiéndose primordialmente en grupos políticos de presión. Hoy se tiene prácticamente cubierto el país por tres asociaciones —SIPUR, IDOC y ADIOR—.

Las Asociaciones de Municipios datan de 1976 y buscan integrar y complementar centros vecinos, para que, al aunar esfuerzos, puedan subsanar las deficiencias de su administración y de la prestación de los servicios públicos, dado que la mayoría de ellos individualmente carecen tanto de la capacidad económica como de los recursos humanos y técnicos necesarios para una acertada planeación de sus proyectos y programas de desarrollo.

---

<sup>8</sup> De acuerdo a su área de influencia, las Corporaciones de Desarrollo Regionales pueden clasificarse en tres grupos:

- Aquellas que trabajan en las grandes ciudades o áreas metropolitanas: CAR, CVC.
- Corporaciones establecidas en ciudades intermedias CVS, CRAMS, CRQ, CDMB.
- Áreas atrasadas: CODECHOCO y CORPOURABA.

La principal experiencia en este campo la constituyen la Asociación de Municipios de Bucaramanga, Floridablanca Girón, Piedecuesta, Lebrija y Rionegro —AMMAB— y la Asociación de Municipios del Valle de Aburrá —MASA— cuyas principales acciones se han concretado en la elaboración de un plan de desarrollo para el área de su jurisdicción, en el primero de los casos, y en la prestación de asesoría técnica a los municipios asociados para la ejecución de programas de acueducto, alcantarillado y pavimentación de vías, en el segundo.

---

#### INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO URBANO Y DE DOTACIÓN DE INFRAESTRUCTURA.

---

Frente a la doble necesidad de mejorar la calidad de la vida en las ciudades, dotando de vivienda y servicios a la población menos favorecida y a la prioridad de racionalizar los usos del suelo, el Gobierno Nacional ha diseñado instrumentos de ordenamiento para los distintos centros. Se destacan entre ellos las Empresas de Desarrollo Urbano —EDUS—, creadas a partir de 1975, y el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano.

Las EDUS, cuya función principal es el planeamiento, construcción y administración de los nuevos desarrollos urbanos integrados, constituyen un innovador instrumento de intervención directa en el proceso de urbanización y responden al propósito de dotar a la administración municipal de un instrumento totalmente descentralizado para la toma de decisiones en este campo.

El Fondo Financiero de Desarrollo Urbano fue creado en 1968 con el propósito de promover proyectos de inversión en las ciudades intermedias. Este instrumento ha mostrado ser bastante efectivo para la dotación de servicios en las ciudades intermedias y menores, constituyéndose en la única posibilidad con que cuentan actualmente los departamentos y municipios para la financiación de sus proyectos de infraestructura urbana. El porcentaje de créditos otorgado al grupo de ciudades intermedias y menores está muy cercano al 75% del total de sus operaciones. Esta línea de crédito se ha concentrado primordialmente en la satisfacción de servicios básicos como pavimentación y construcción de vías, acueducto y alcantarillado, terminales de transporte y abastecimiento y, parques recreacionales, arrastrado en su ejecución recursos de la región antes subutilizados.

Como resumen de este capítulo puede puntualizarse que hasta el momento los intentos de desarrollo regional y urbano han sido un subproducto de las políticas macroeconómicas encaminadas a fortalecer la capacidad productiva del país en sus diferentes sectores. En esa forma el proceso de industrialización interna vía sustitución de importaciones, la promoción de exportaciones menores, la dinámica de la agricultura comercial y el impulso a la actividad constructora, que han sido algunas de las principales estrategias macrosectoriales de las últimas décadas, han actuado en buena parte al margen de un auténtico criterio de planificación regional.

Una de las pocas y tímidas salvedades a este respecto ha sido el tener conciencia de la existencia de ciudades más importantes, capitales todas de regiones de mayor desarrollo relativo. Sin embargo, poco se ha profundizado sobre las diferencias propias que aparecen en el esquema de urbanización. Por ello, se ha colocado frecuentemente en un mismo paquete de medidas a Bogotá, Medellín y Cali y en algunos casos a Barranquilla.

Ha faltado, por tanto, escrutar más a fondo las posibilidades de desarrollo de cada una de nuestras ciudades y regiones a fin de configurar un verdadero proceso de planeación regional y urbano acorde con las políticas generales de desarrollo económico y social del país.

Quizá durante el siglo pasado y la primera parte del presente no fue necesario ahondar demasiado en esta temática. La estructura de la economía era definitivamente menos compleja y podía manejarse con un criterio entremezclado de tipo centralista y localista.

En el momento actual la dinámica económica del país exige un auténtico proceso de planificación espacial, donde no sean las fuerzas del mercado y el simple criterio de rentabilidad individual, los que definan espontáneamente la localización de las actividades económicas y el monto de las inversiones. Se requiere que el Estado entre de lleno a orientar dicho proceso con criterios de equidad, pero ligados a un gran sentido de eficiencia y buen manejo administrativo.

El país ha entrado en una senda de mayor desarrollo económico, buena parte del cual se ha logrado, como hemos dicho, a costa de serias diferencias entre los sectores rural y urbano y entre las diversas regiones del país. En 1975 el ingreso per cápita del departamento más pobre del país —Chocó— era inferior en 76% al promedio nacional, mientras el de Bogotá estaba 60% por encima de ese promedio. Cifras similares se pueden mencionar para otros departamentos pobres de agricultura tradicional como Cauca, Huila y Nariño. Los esfuerzos gubernamentales a través de programas concretos como el de Desarrollo Rural Integrado —DRI— permitirán mejorar en los próximos años la situación de dichos departamentos menos favorecidos.

Del diagnóstico presentado en la primera parte de este trabajo, se deduce que el impacto del conjunto de medidas utilizadas para impulsar el desarrollo de ciudades intermedias aún no ha logrado cambios importantes en las tendencias de crecimiento previamente observadas. El énfasis en las medidas de desconcentración ha logrado canalizar buena parte de los recursos públicos hacia esos centros e incluso se ha ampliado la cobertura de servicios en áreas anteriormente marginadas. No obstante, muchos centros urbanos, todavía no han superado sus problemas de deficiencia de infraestructura.

Las medidas de tipo coercitivo han tenido una efectividad mínima y sus perspectivas futuras no son claras. Las acciones de tipo indicativo, por otro lado, parecen ser las más adecuadas para incentivar y agrupar la iniciativa privada. Por esta razón, su utilización requiere de un fortalecimiento y una formulación que puedan adaptarse a los cambios en la estructura económica.

Como nota final de este capítulo puede agregarse que una limitada precisión en la definición de los instrumentos analizados, así como una posible desarticulación dentro de ellos, han provocado su escasa operancia y, en algunos casos, hecho que éstos queden simplemente formulados a nivel del plan.

#### IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Adelantar una evaluación de los esfuerzos sobre planteamiento espacial cumplidos no es fácil. Un poco más de una década con acciones concretas en este campo es un buen camino recorrido como para pensar en corregir la ruta

trazada, pero muy poco tiempo para pensar en medir resultados de una gestión que tiene proyecciones de largo plazo. Sin embargo, trataremos de presentar en este capítulo algunas conclusiones y recomendaciones que se desprenden, bien de este rápido y complejo análisis de resultados, o bien, de las experiencias surgidas en la implantación o precisión de varios de los instrumentos de política propuestos a través de los Planes de Desarrollo esquematizados anteriormente.

---

## CONCLUSION

---

1. El mayor o menor equilibrio regional en la distribución de las actividades productivas y de la población dentro del contexto nacional, puede decirse que obedece a unas condiciones geográficas, topográficas y culturales de las distintas áreas del país, más que a un esfuerzo de planificación espacial.

2. Las condiciones geográficas y topográficas, al igual que la existencia de un amplio número de centros urbanos intermedios, obliga y facilita el que se cumpla una acción de planeamiento espacial. Obliga, si está de por medio un objetivo de eficiencia en el aprovechamiento de unas potencialidades y si se quiere evitar que la brecha de desarrollo entre las regiones se amplíe. Facilita, dada la existencia de unos centros con una dinámica de desarrollo bien definida dentro del espacio colombiano.

3. Los esfuerzos de los años 50 tienen una relación directa con el manejo sectorial de los recursos hidroeléctricos, cuencas hidrográficas, etc. y marcan una pauta para la instrumentación de proyectos regionales. La CVC y posteriormente, en los años 60 la CAR y la CVM, son un buen ejemplo de esta acción.

4. La "necesidad" de una política espacial parece haberse reconocido desde principios de la década de los años 60, fecha en la cual se organiza en el Departamento Nacional de Planeación una División para el Planeamiento Regional. Sin embargo, su primer intento concreto de planificación regional sólo data del año de 1969, cuando se preparó un modelo de regionalización, trabajo pionero en el país en esta área, apoyado en una de las teorías dominantes en la época los "polos de desarrollo".

5. Diez años de experiencia en este campo son pocos y no permiten una evaluación de resultados frente a sus propósitos. Es apenas tiempo para medir logros frente a la implantación o precisión de los instrumentos propuestos. Si de conclusiones generales se tratara, podría decirse que el grado de preocupación e interés que hoy existe sobre la cuestión espacial dentro del desarrollo nacional es, en buena forma, respuesta a estos esfuerzos estatales y un gran logro que no puede desconocerse. Los problemas de urbanización y su grado de concentración son irreversibles: sus características tan sólo podrán alterarse parcialmente en un plazo largo, después de un esfuerzo institucional decidido y un conocimiento de las posibilidades y limitaciones del crecimiento nacional, regional y local.

6. La política espacial debe sustentarse más en el conocimiento de los problemas y potencialidades de las regiones y en la viabilidad política de ejecución, que en la adopción sistemática de patrones de desarrollo emanados de teorías que, en muchos casos, se formulan para contextos económicos, sociales y políticos muy distantes de la propia realidad nacional.

7. La discontinuidad en las políticas de las diferentes administraciones gubernamentales, es una limitante que debe tenerse en cuenta para la formulación de políticas de desarrollo regional cuyos logros tienen un período de maduración de mediano o largo plazo.

8. Las experiencias en el área urbana o metropolitana, sin embargo, no pueden considerarse un buen aporte, debido al enfoque físico y urbanístico de estos planes, que han desconocido en buena parte el papel del centro urbano dentro del espacio nacional y concentrando sus recomendaciones en instrumentos estáticos como la zonificación de usos del suelo urbano.

9. En el país las principales acciones sobre política espacial —amparadas bajo el título de "descentralización económica"— han estado confundidas con una serie de acciones en el campo de la descentralización administrativa y la desconcentración industrial. Sin embargo, los pasos dados en la primera de éstas son sólo medidas indirectas que pueden facilitar el camino a la desconcentración y, en ésta, las distintas medidas se han orientado al establecimiento de diferentes tratamientos para las ciudades mayores y el "resto" del territorio.

La desconcentración industrial se ha referido a la búsqueda de una distribución más adecuada de las actividades productivas dentro del territorio nacional, procurando con ello reorientar los flujos migratorios y distribuir en forma más equitativa los beneficios del crecimiento económico.

La descentralización administrativa ha sido planteada principalmente como una transferencia de funciones del poder central a las regiones, entendidas éstas como departamentos, municipios y sus entidades adscritas. Sin embargo, no es clara la interpretación dada a este planteamiento. En algunos casos, su efecto ha sido simplemente territorial, o sea, unas oficinas hoy centralizadas han sido desplazadas a centros diferentes a Bogotá. En otros casos ha sido confundida con una desconcentración de funciones, trasladando decisiones a oficinas regionales, pero conservando el control central. En muy pocas se ha dado el efecto real de un traslado de las decisiones al nivel regional, con la autonomía y responsabilidad que dicha acción conlleva.

10. En el campo de la gerencia pública es evidente la debilidad causada por el crecimiento y proliferación de organismos descentralizados —paradójicamente los más centralizados— y, por la falta de claridad en sus funciones o duplicidad de esfuerzos que presentan.

La existencia de unos recursos naturales, financieros y humanos, es una condición sine qua non del desarrollo económico. Sin embargo, los solos recursos, sin una administración que los mueva en forma eficiente, no pueden garantizar un crecimiento. La supervivencia y el progreso de Colombia dependen, en gran medida, del papel eficiente de sus administradores. Es, sin embargo, el Administrador-Gerente y no el Administrador-Tramitador el que requiere el País.

11. De los planteamientos anteriores puede deducirse que no sólo es indispensable el tener identificadas unas posibilidades y unas limitantes para el desarrollo de unas regiones, sino que es absolutamente necesario que exista una capacidad de gerencia pública que pueda vencer los obstáculos de cualquier planteamiento de política espacial y sacar provecho de las potencialidades subyacentes. Sin ello, la formulación de planes, la definición de modelos, el montaje de instrumentos, la sistematización de resultados, entre otros, no pasarán de

ser ejercicios académicos, muy ricos en sí mismos, pero muy pobres frente a sus objetivos de fondo.

12. La etapa que viven los planificadores en Colombia es propicia para iniciar la gestación de un modelo de planificación espacial "propio" que aproveche las experiencias de adaptaciones metodológicas previas y se ajuste a unas realidades económicas y sociales de nuestras regiones. Además, las experiencias de países desarrollados, tratando de implantar sus teorías, deben ser igualmente un gran insumo en la labor de definición de nuestro modelo, ya que no puede afirmarse que esos países han sido totalmente exitosos en su ejecución. Podemos sí afirmar que las distintas teorías norteamericanas o europeas que han tenido influencia en nuestros esquemas de planeamiento, ya pasaron su "prueba", se conocen sus resultados y pueden aprovecharse en nuestro esquema nacional. Los problemas no son causados por la teoría misma, cualquiera que ella sea, sino por su aplicación y adopción, sin cuestionarse su viabilidad frente a diferentes esquemas económicos, sociales, físicos y culturales.

---

## RECOMENDACIONES

---

1. Las recomendaciones de política espacial deben consultar claramente el potencial subyacente de las distintas regiones del país y las limitantes que imponen los recursos escasos, las prioridades sectoriales, la débil estructura institucional, la limitada capacidad empresarial del sector público y las presiones regionales o políticas que la formulación de áreas prioritarias e instrumentos de ejecución específicos generan.

2. Las soluciones deben consultar las iniciativas regionales, la viabilidad política y los posibles organismos ejecutores, para evitar el planteamiento de propuestas académicas condenadas a dormir en bibliotecas o formulación de objetivos idealistas y utópicos.

3. Los esquemas que se escojan deben tratar de aprovechar al máximo las posibilidades existentes, evitando proyectar cambios estructurales de fondo, que aunque pueden ser plausibles quedan fuera de unas realidades políticas que ofrece el país.

4. La política espacial debe buscar una mejor utilización de los recursos que hoy se explotan y la integración dentro del proceso de desarrollo económico y social de recursos potencialmente explotables. Esta afirmación obvia sobraría, si no se acompaña de otra afirmación que establece que este proceso debe cumplirse dentro de un juego de prioridades regionales y sectoriales claramente definido. Su análisis debe cubrir, naturalmente, todas las áreas del territorio nacional y consultar las posibilidades que existan un poco más allá de las fronteras colombianas.

5. La ejecución de la política espacial debe estar primordialmente en manos de la región objeto inmediato de sus acciones. Las prioridades que se establezcan consultarán las posibilidades de ejecución. Sólo dando autonomía y responsabilizando a las regiones se logrará su madurez económica, y su integración al proceso nacional. No obstante, el logro de una mayor autonomía regional depende de su capacidad para asumir el papel que le corresponde dentro del contexto nacional. Una política espacial es en sí misma un objetivo estratégico de largo plazo, por lo tanto, la autonomía y madurez regional sólo podrán

tener alcance en dicho plazo. Su ejecución debe hacerse paulatinamente, en la medida en que se identifiquen claramente las posibilidades y limitaciones de las regiones y su superación de la etapa de la adolescencia, para poder responsabilizarlo de su propio desarrollo.

6. Los esfuerzos subsiguientes en la formulación de una política espacial deben orientarse hacia una revisión crítica de las etapas cumplidas, introduciendo dentro del proceso los ajustes y correctivos necesarios, en tal forma que se garantice el alcance de unos objetivos óptimos y realistas. Unas acciones dirigidas a la adopción de nuevos métodos de planificación espacial sólo darían como resultado un desgaste de recursos, en una época en que las características de nuestro crecimiento económico y social no nos permiten darnos el lujo de caminar rezagados.

7. Para continuar con las etapas subsiguientes, se cree que en el país existe ya una experiencia suficiente y el recurso humano necesario para avanzar en el proceso. Es fundamental, sin embargo, que exista una coordinación entre las entidades estatales en sus distintos niveles, las universidades y centros de investigación y las empresas del sector privado, que en una u otra forma participan de estas responsabilidades o simplemente tengan un interés académico. Su integración producirá, indubitablemente, mejores resultados y facilitará una aceleración en el proceso.

8. El objetivo de fondo de una política espacial debe ser el de adecuar la estructura espacial a los objetivos de desarrollo nacional en forma que aquella se constituya en un potencial y no en un freno para el crecimiento futuro del país. La incorporación al proceso productivo de los recursos potenciales subyacentes y la orientación de las decisiones de localización de nuevas actividades económicas a nivel interregional e intraurbano, no pueden dejarse a merced del libre juego de las fuerzas del mercado.

9. La formulación de planes nacionales debe tener explícita una política espacial dentro de la cual se enmarquen las acciones regionales y los proyectos urbanos específicos. Los planes regionales, dado que existe la rigidez de las estructuras departamentales de la división político-administrativa colombiana, deben contar con un esquema institucional para su ejecución. En nuestro caso, el esquema más apropiado parece ser el de las Corporaciones de Desarrollo Regional. Por lo tanto, cualquier esfuerzo de regionalización que se emprenda, debe encaminarse hacia la definición de regiones que puedan ser administradas por esta figura jurídica. Su jurisdicción debe, en lo posible, conservar los límites departamentales, para garantizar la operacionalidad del instrumento y la factibilidad de su implantación. Deben, por lo tanto, identificarse unos subsistemas regionales, de acuerdo a indicadores que sean relevantes para caracterizar sus estructuras e interacciones, ya que las divisiones político-administrativas del país no constituyen un reflejo de los límites de estos subsistemas o espacios socioeconómicos.

10. El esquema que se propone en el punto anterior, debe cumplir con el propósito de definir y coordinar interdepartamentalmente el desarrollo de los planes nacionales; es decir, introducir el elemento espacial dentro de los criterios de prioridades sectoriales y de metas globales.

11. Por el hecho de que existe una correlación entre la oferta de información y la calidad de la planeación y que a medida que mejora ésta, se hace necesario disponer de una información mejor en términos de cantidad y calidad,

debe impulsarse en el país cualquier acción que busque acrecentar, organizar y mejorar la información regional. Es necesario superar los problemas que existen con el manejo de datos básicos bajo criterios muy heterogéneos de agrupación, en el nivel territorial, sectorial y temporal, para poder llegar a un conocimiento aceptable de las posibilidades y limitaciones que ofrecen las distintas regiones colombianas.

# DESARROLLO Y SOCIEDAD

NUMERO 6

JULIO 1981

El sexto número de la revista Desarrollo y Sociedad comprende los siguientes trabajos:

- Política económica y endeudamiento externo en Colombia 1970-1980,  
*Guillermo Perry, Roberto Junguito y Nohora de Junguito.*
- La demanda de dinero y la velocidad ingreso de la moneda en Colombia 1960-1980,  
*Lauchlin Currie.*
- El racionamiento de crédito en Colombia: un análisis a nivel de empresa,  
*James R. Tybout.*
- La frustración política de una generación. La universidad colombiana y la formación  
de un movimiento estudiantil 1958-1967,  
*Francisco Leal.*
- La Guajira en el siglo XIX: indígenas, contrabando y carbón,  
*René De La Pedraja.*
- La participación de las madres en el mercado de trabajo urbano en Colombia,  
*Tarcisio Castañeda.*

C E D E

CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO ECONOMICO  
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES  
FACULTAD DE ECONOMIA  
BOGOTA D. E., APARTADO AEREO 4976 / TELS. 2430295 - 2410377

Suscripciones y correspondencia  
general debe dirigirse al Gerente  
Editor, C.E.D.E. UNIANDES

Apartado Aéreo Nº 4976  
Bogotá - Colombia  
Teléfonos: 2430295 - 2410377

Valor de la suscripción anual  
(2 números al año) en Colombia \$ 560 \*  
(incluye porte aéreo) en el exterior US\$ 21

\* Precio especial para profesores y estudiantes \$ 460