

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE ECONOMIA
SEGUNDO SEMESTRE 2.005

SEMINARIO ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Profesor: Arturo García
Tel: 2562233
Correo: agdvl@etb.net.co

OBJETIVO:

Orientar a los estudiantes, por grupos (máximo 4 grupos), en un trabajo de investigación donde se analice a fondo el problema del ordenamiento territorial de Colombia. Como hipótesis se plantea que este es un tema fundamental para superar los problemas de desarrollo y paz que aquejan al país. Dependiendo del manejo que se de puede tratarse de una amenaza o una oportunidad para el país.

A MANERA DE INTRODUCCIÓN:

La desaceleración del crecimiento

Mauricio Cárdenas en un trabajo en 2.001¹ muestra como el país, después de un largo y sostenido periodo de crecimiento, a finales de los 70's tiene un quiebre a partir del cual entra en un proceso de desaceleramiento reflejado en tasas cada vez menores. En este mismo trabajo Cárdenas encontró que la violencia y la concentración bien pueden considerarse los problemas más críticos para lograr mayores niveles de crecimiento en el país.

Donde tal vez se expresan mejor estos problemas en Colombia son en las zonas rurales, en particular las zonas más apartadas del país, que se pueden considerar están ubicadas más allá de la frontera agrícola.

La población ubicada en estas zonas es relativamente pequeña respecto a la población total y por tanto se podría considerar que no se le debe dedicar mucha atención. Sin embargo, los efectos que generan son desproporcionados. Son las poblaciones con peores condiciones de vida, tienden a corresponder con las zonas de retaguardia de la guerrilla (que es la fortaleza histórica de las guerrillas militarmente hablando), generan efectos ambientales negativos enormes y al final el gobierno para tratar de responder en algo a las demandas que se le plantean terminan haciendo gastos desproporcionados, sin que realmente resuelvan los problemas de fondo.

Tratar de mejorar sin resolver estos problemas, aparentemente menores, es tanto como querer que el país crezca aceleradamente en su desarrollo con un lastre a cuestas. Por eso no resulta extraño que temas como el de la violencia y la concentración sean los más críticos para el desarrollo. Enfrentarlos no es fácil y probablemente poco ayuden enfoques tradicionales. Acá se proponer considerar las dinámicas de ocupación territorial como punto de vista alternativo desde el cual se aborde el tema.

¹ Cárdenas, Mauricio. Economic Growth in Colombia: A reversal of "fortune"? 2.001

Dinámicas de ocupación territorial

Por las características topográficas muy particulares de Colombia y el esquema de colonización que se dio, el país entró a la era republicana fraccionado en regiones que difícilmente en conjunto constituían una nación. Las distintas regiones tendían a ser bastante autárquicas y por tanto los sistemas de comunicación entre si eran casi que inexistente².

En este contexto los procesos de colonización de zonas de frontera pueden considerarse que en un primer momento fueron convenientes, luego se mantuvieron por inercia, pero hoy en día resultan claramente perversos.

Fueron convenientes cuando la prioridad de la nación era integrar el territorio lo cual implicaba favorecer dinámicas de colonización, principalmente a lo largo de donde habrían de construirse vías. Inversiones en infraestructura y recursos naturales con potencial exportador dieron el sustento económico. Unos primeros productos (quina, tabaco, caucho) generaron ciclos cortos sin efectos muy perdurables. El café permitió un proceso a gran escala y de largo aliento, lo cual llegó a modelar “instituciones” que consolidaron esta dinámica³.

Las instituciones que se desarrollaron dieron inercia al proceso. Se crearon estímulos que propiciaban comportamientos tales como:

- No presión sobre uso adecuado del suelo.
- Posibilidad de especular con la tierra y financiar empresas colonizadoras.
- Tendencia a ocupar terrenos de frontera como forma de solucionar la presión de la población por el uso de la tierra.
- El fraccionamiento de pequeños municipios, que hasta el 2.001 generaba un dividendo fiscal
- La sobre valoración de pequeñas fuerzas políticas, por el peso alto que tenían los residuos. Muy funcional al clientelismo, hasta la última reforma política en 2.002

Con el proceso de desvalorización de los recursos naturales fruto de los cambios tecnológicos en la segunda mitad del siglo XX y el proceso de globalización, las actividades económicas que daban soporte a este proceso ya no resultaron tan viables, lo cual lleva a poner en entredicho esta dinámica. Sin actividades económicas de soporte los procesos de colonización terminan siendo perversos:

- No generan ingresos que permitan mejorar condiciones de vida, en particular porque no se financian bienes y servicios públicos (actividades ilegales)
- Son destructivos ambientalmente en tanto que la sobre explotación no sostenible de los recursos naturales (tala, minas, especies en vías de extinción) es lo único que garantiza rentabilidades mínimamente aceptables, por periodos cortos.
- Son regiones no viables fiscalmente y que crean una presión muy fuerte sobre las finanzas del gobierno central
- Son funcionales al desarrollo de grupos armados ilegales y cultivos ilícitos.

Hoy en día aun se mantiene algo de esta dinámica, pero ya no existen los principales factores que la propiciaron. Al contrario ciertas instituciones que mantenían artificialmente la dinámica han sido modificadas recientemente. En concreto ha variado:

- La ley que creaba el dividendo fiscal al momento de dividir municipios pequeños
- La ley electoral que reconocía el residuo y propiciaba las microempresas políticas

² Sobre el particular véase Palacio, Marco y Safford Frank (2.003) Colombia país fragmentado.

³ Se hace referencia al concepto de instituciones en los términos planteados por la corriente neo institucional que ha liderado Douglass North, normas formales e informales y los sistemas de control de las mismas, que también pueden ser formales e informales. Para mayor detalle véase “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”

- El crecimiento de los cultivos ilícitos que era prácticamente lo único que económicamente daba un soporte al proceso

Oportunidad o amenaza

Si el cambio de estos factores llegase a tener el efecto previsible, el país estaría ad portas de un gigantesco proceso de reversión de las dinámicas de ocupación territorial. La migración que hasta hace poco fluía a las zonas de colonización es muy probable que se revierta en un proceso que se traslape con algunas de las expresiones del desplazamiento. Esta es la hipótesis central que se trabajaría.

El manejo que se le a este proceso de retorno⁴ puede significar la creación de una nueva amenaza para el desarrollo del país en tanto que a donde se llegue no existan posibilidades de vinculación productiva (efecto saturación de semáforos) y por tanto todo el peso de lo poco que pueda hacerse (atención humanitaria) signifique una mayor presión sobre los recursos del Estado o de la cooperación internacional, que por cierto no puede considerarse de carácter permanente. Si la hipótesis es válida, el énfasis en retorno no tiene sentido en muchos casos. Insistir en ello significaría una pérdida inmensa de recursos sin mayores beneficios, salvo reducir la presión política que proviene de estas zonas.

Pero el proceso de retorno puede constituirse en una oportunidad si paralelo con este proceso se cambian parte de las instituciones que dieron origen al proceso de colonización en zonas de frontera y se propician instituciones que promuevan un aprovechamiento colectivo de economías de escala, externalidades positivas y sinergias.

Si la opción de retorno está limitada a las ciudades, especialmente la grandes, probablemente lo que se tenga son mas problema (desarraigo, dificultades en la incorporación a la región de destino, desempleo, informalidad, criminalidad, violencia, mayores costos fiscales, etc.).

Si se anticipa este proceso habría la posibilidad de ubicar tierras dentro de la frontera agrícola con potencial de recepción y potencial competitivo, estructurar proyectos productivos a donde pudiesen vincularse, promover la adecuada prestación de servicios públicos (educación y salud) en buena medida financiados por los mismos ingresos que se generan, etc. Esta opción buscaría convertir una amenaza en una oportunidad.

En la medida que se logre densificar tierras dentro de la frontera agrícola, sin llegar a una sobre ocupación, la prestación de servicios público como la seguridad, la cobertura de servicios públicos, etc. tenderán a facilitarse.

Guerrilla y paramilitares tienen una clara estrategia de ocupación del territorio como parte central de la búsqueda del poder (total o local). El gobierno tiende a trabajar transversalmente. Incorporar la dimensión territorial en las formulaciones de políticas y programas públicos puede llegar a significar una diferencia significativa.

METODOLOGÍA:

El seminario consta de cinco partes: análisis general del problema, estructuración de una propuesta, desarrollo del trabajo, taller de avances de trabajo e informe final.

⁴ Si bien la tendencia hacia el retorno sería la dinámica dominante, no se excluye que se logren consolidar zonas de colonización en tanto: a) la zona tenga posibilidades de competitividad ciertas, sin inversiones en infraestructura muy grandes; b) se logre concentrar un mínimo de población en la zona; y c) se logre una apropiación pública de externalidades, sinergias y economías de escala.

En una primera parte, con el grupo en su conjunto, bajo la modalidad de taller, se hará un debate sobre los problemas generales del ordenamiento territorial. Los estudiantes harán revisión de prensa, de documentos oficiales y bibliográfica como base para el debate. Como resultado de esta parte debe darse un proceso de familiarización con el tema y la escogencia por grupos del tema específico de trabajo para lo que resta del semestre. Los grupos deben definirse desde la primera semana con el propósito de programar y distribuir lecturas entre sus miembros. Se estima que esto se realice en las cuatro primeras semanas.

En un segundo momento se trabajará por grupos en la formulación de una propuesta donde se delimite el problema a trabajar, se defina un marco teórico, se haga una revisión bibliográfica y de información, se estructure una propuesta metodológica y se elabore un cronograma de trabajo, con distribución de responsabilidades. Se estima para esta parte cuatro semanas. El trabajo se realizará por grupos. Al final debe hacerse una presentación de cada propuesta para los demás participantes en el seminario.

Una vez definidas las propuestas se entrará a un trabajo por grupos según el cronograma que cada grupo haya establecido. Durante este periodo, que tomará la mayor parte de la segunda parte del semestre (se estiman seis semanas), el trabajo se hará por grupos haciendo un seguimiento de los avances que se vayan presentando.

La cuarta parte corresponde a la presentación y debate de unos primeros borradores de los trabajos finales donde se considerarán dos elementos. Por un lado, el trabajo mismo del grupo; y por otro, los aportes y discusiones que hagan los demás participantes en el seminario. Este es un espacio para validar y dar un debate a fondo de los avances de trabajo.

La parte final corresponde a la elaboración del informe final, que debe reflejar un avance significativo respecto a la presentación final, según los comentarios recibidos en las presentaciones.

EVALUACIÓN

La calificación final se distribuirá tomando en consideración el siguiente peso relativo de las distintas actividades

Análisis general del problema:	15%	Individual
Estructuración de una propuesta:	15%	Grupal
Desarrollo del trabajo:	30%	Individual
Presentación y Taller de avances de trabajo:	15%	Grupal e Individual
Informe final:	25%	Grupal

Las calificaciones de la estructuración de la propuesta, la presentación del informe de avance (50%) y el primer informe serán grupales. La calificación del análisis del problema, el desarrollo del trabajo y los aporte al momento de presentar las propuestas y los informes de avance serán valoradas individualmente según la asistencia y participación del estudiante.

El promedio ponderado de las notas se aproxima de .25 o .75 hacia arriba.

BIBLIOGRAFÍA:

En buena medida la bibliografía a consultar dependerá del tema específico que escoja cada grupo; por tanto, en este programa solo se consigna una bibliografía básica para lo que sería el análisis general del problema, con algunas referencias básicas sobre teoría de desarrollo económico.

- Cardenas, Mauricio (2.001). Economic Growth in Colombia: A Reversal of "Fortune"? Center for International Development at Harvard University
- Castro, Jaime. (2.003) La cuestión territorial. Editorial Oveja Negra.
- Fals Borda, Orlando. (1996). Región e Historia: elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia. IEPRI- UN.
- Hirschman, Albert. (1.958). La estrategia de desarrollo económico. Fondo de cultura económica.
- Krugman, Paul. (1992). Geografía y Comercio. Antoni Bosch Editor.
- Krugman, Paul. (1995). Desarrollo, Geografía y Teoría Económica. Antoni Bosch Editor.
- Lewis, W. A. (1.958). Economic development with unlimited supplies of labor. En "La economía del subdesarrollo".
- Ministerio del Interior y Justicia. (2003). Proyecto de ley No. 16 Por el cual se dictan disposiciones orgánicas en materia de ordenamiento territorial"
- Myrdal, Gunnar. (1.957). Teoría económica y regiones subdesarrolladas. Fondo de cultura económica.
- North, Douglass (1.993). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.
- Sánchez, Fabio y Núñez Jairo (2000) Geography and economic development in Colombia: A municipal approach". Research Network Working Paper. BID
- Rivera, Rodrigo. (2003) El Nuevo federalismo en Colombia.
- Rodrik, Dani. (2000). Institutions for high quality growth. National Bureau of Economic Research.
- Rosenstein-Rodan, P. N. (1.943). Problemas de la industrialización de Europa Oriental y sudoriental. The Economic Journal.
- Rostow, W. W. (1.960). Las etapas del crecimiento económico. Fondo de cultura económica. En "La economía del subdesarrollo".
- Sala-i-Martin, Xavier. (1.994): Apuntes de crecimiento económico. Antoni Bosch Editor.