

# CONFLICTO Y REGIÓN

CIUDAD-REGIÓN  
ANDINA, GLOBAL Y  
COMPLEJAS





## CIUDAD-REGIÓN ANDINA, GLOBAL Y COMPETITIVA \*

**ELEMENTOS DE ANÁLISIS DE LAS  
CONDICIONES INICIALES DE LA  
REGIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICA  
BOGOTÁ-CUNDINAMARCA**

POR ÓSCAR A. ALFONSO R.<sup>1</sup>

\* Artículo recibido en marzo de 2005.  
Artículo aprobado en mayo de 2005.

<sup>1</sup> Profesor-investigador de la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia y doctorando en Planeamiento Urbano y Regional del Instituto de Investigación y Planeamiento Urbano y Regional de la Universidad Federal de Río de Janeiro. Correo electrónico: oscaruex@hotmail.com.

Este trabajo hace parte de la investigación *Economía geográfica, instituciones y región: mediterraneidad, litoraneidad y desarrollo*, apoyada por la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia. Es producto de una investigación en proceso y, por tanto, voy a citar literalmente algunos argumentos publicados con anterioridad (Alfonso 2004, 2005a y 2005b). He contado con el estímulo y apoyo de Mauricio Pérez Salazar y Pedro Abramo. Glauco L. Nader y Samuel Cruz, doctorandos del Ippur/Ufrj, quienes me han brindado su desinteresada colaboración en Río de Janeiro, y Camilo Galvis y Astrid Cortés hicieron otro tanto desde Miami. Luis Mauricio Cuervo me aportó sus opiniones y críticas constructivas. A todos ellos mi gratitud y aprecio.



## PRESENTACIÓN



Si algo entraña la nueva etapa del modo de acumulación de capital que conocemos como *globalización*, es la proliferación de "imágenes" de ciudad-región global en los discursos que defienden esta vía como el camino a seguir para insertarnos activamente en la nueva división internacional del trabajo que está en juego. Y si algo en común tienen esas "imágenes", es una especie de convencimiento de que las ciudades "ganadoras" son las que se convierten en la sede de las firmas más globalizadas, esto es, una especie de *ciudad-oficina* para los monopolios multinacionales. Estos discursos, en nuestra forma de ver, tenían como telón de fondo la idea difundida desde comienzos de los años noventa de que las economías que aceleraban sus reformas liberales eran las mejores, a juzgar por los logros en materia de crecimiento económico. Probablemente por su simplismo, estos discursos se expandieron con notable vigor por todas latitudes. Pero algo igualmente notable en ellos es que no enfrentaban, o trataban de forma inadecuada, como continúa ocurriendo, los problemas endógenos de las formaciones sociales concernidas. Es el discurso de los "aceleracionistas", que, haciendo tabla rasa de las condiciones institucionales y económicas iniciales, proponen invariablemente aplicar las terapias de choque a cualquier formación social, que consisten, en lo sustancial, en la aceleración de los procesos de liberalización, privatización y desregulación. Su hipótesis es que la infraestructura institucional sobrevendrá después de las reformas, esto es, que la velocidad de las reformas se encargará de crear la demanda política y económica de éstas. Y si los resultados no son los esperados argumentan, como también ocurre, que el proceso quedó incompleto y que habrá que introducir más reformas liberalizadoras.

Pero, hoy por hoy, ya se cuenta con suficientes evidencias para demostrar que la aceleración de las reformas ha resultado nefasta para el crecimen-

to económico;<sup>2</sup> con ello, el discurso "gradualista" tiende a sobreponerse al "aceleracionista". Para esta escuela, las reformas liberales conducen inequívocamente a reforzar el carácter monopólico de las estructuras económicas contemporáneas; con ello establecen el vínculo entre las precariedades de crecimiento y la dinámica económica. La promesa secular de la ortodoxia económica de que, a largo plazo, las ganancias extraordinarias de los monopolistas tenderán a desaparecer por la entrada de otros productores ávidos de tales beneficios, ha sido incumplida. Por tanto, la creación de la infraestructura institucional y la regulación será la que se ha de acelerar, mientras que las reformas liberalizadoras deberían introducirse gradualmente.

En este trabajo nos proponemos analizar, en general, algunas de esas *condiciones iniciales* de la formación social colombiana y, específicamente, de la región económica y política Bogotá-Cundinamarca, que, desde finales del siglo pasado, se intenta someter a algunas de esas terapias con el propósito de configurarla como una región global y competitiva. En la primera parte se esbozan algunas de las aceleradas reformas liberalizadoras puestas en marcha en Colombia y su impacto sobre el crecimiento económico y la población. En la segunda se elabora un sucinto balance de la manera como se presentaron las imágenes de la ciudad-región competitiva y global y la forma como se incorporan en la política urbana y regional, para, finalmente, revisar algunas de las condiciones económicas e institucionales de la región económica y política Bogotá-Cundinamarca, en la que intentamos revelar su trascendencia y facilitar su comprensión a diferentes escalas espaciales de análisis.



## REFORMAS NEOLIBERALES, CRECIMIENTO ECONÓMICO Y MIGRACIONES EN COLOMBIA

El Programa de Internacionalización y Modernización de la Economía Colombiana que anur



ció a la nación la introducción de las reformas aperturistas-liberalizadoras –*bienvenidos al futuro*– fue proclamado hacia 1991 y a él sobrevinieron reformas laborales, comerciales, financieras y cambiarias, amén de un régimen de privatizaciones. El ciclo de las reformas neoliberales en Colombia comenzó, como dicta el decálogo neoliberal, con la flexibilización del contrato de trabajo, reforma que se diseñó en la transición del gobierno Barco al de Gaviria y se adoptó con la Ley 60 de 1990. Las conquistas laborales de los años 60 en materia de retroactividad de las cesantías y de estabilidad contractual del puesto de trabajo se trocaron por una especie de salario integral y contratos de corta duración, lo cual va a repercutir ulteriormente en diferentes planos de la vida económica y social colombiana: los hábitos cotidianos de desplazamiento de los trabajadores urbanos serán alterados e intensificados por la inestabilidad contractual, al igual que la regularidad en la percepción de sus ingresos para atender los compromisos con el sistema hipotecario, por ejemplo. Sobrevinieron entonces las demás reformas liberalizadoras. La reforma de los servicios públicos domiciliarios estigmatizó al municipio colombiano como “mal prestador” e introdujo medidas para fortalecer el modo privado de prestación y el sistema público comercial de las grandes ciudades, que serían apalancados posteriormente con el régimen de privatizaciones. En particular, la regulación que desarrollará la Ley 142 de 1994, como las resoluciones 8 y 9 de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, promoverá, por la vía tarifaria, la relocalización e inmovilización de crecientes excedentes financieros en las arcas de las empresas de servicios públicos, causando con ello deficiencias de demanda efectiva a la economía colombiana.

La reforma financiera introdujo el modelo de la multibanca en oposición al de la banca especializada: en el sistema hipotecario se modificó de manera unilateral y autoritaria el criterio de indexación de las obligaciones y se introdujo la figura del ana-

tocismo, lo que condujo al sistema a la crisis que comenzara a revelarse hacia 1996 con la creciente cesación de pagos de las cuotas hipotecarias de los hogares endeudados en Upac y la consecuente captura de sus patrimonios –las viviendas– por las Corporaciones de Ahorro y Vivienda. La reforma cambiaria, que se justificó por el interés de eliminar el monopolio en el manejo de las divisas ejercido por el Banco de la República, posibilitó inicialmente, que cualquier colombiano negociara libremente hasta US\$20.000 diarios. Tal medida facilitó el lavado de las divisas provenientes de las actividades ilícitas y el consecuente incremento en la oferta de fondos prestables. Este monto fue sometido posteriormente a periódicas reducciones, con lo cual, según podemos colegir, se incrementó el testaferrato.

La exposición del aparato productivo colombiano a la competencia internacional se introdujo por dos vías complementarias de la reforma cambiaria: la desgravación arancelaria, con lo que se redujo de manera acelerada el nivel de protección a las industrias colombianas, y la transición al régimen de libre del grueso de los productos previamente clasificados en licencia previa de importación. Su impacto sectorial va a ser desigual, pues en aquellas actividades económicas en las cuales las vinculaciones verticales son fuertes, como ocurre con diversas actividades manufactureras urbanas, la competencia internacional va a encontrar fuertes barreras, mientras en las que no ocurre esto, especialmente en la agricultura tradicional, serán virtualmente arrasadas.

Durante la primera mitad de la década pasada (1990-1995), cuando se procesó la mayor cantidad de estas reformas, el crecimiento económico acumulado de la economía departamental colombiana fue del 24,9%; ya durante el periodo 1996-2001, en el cual sus efectos comenzaron a ser percibidos, los resultados en materia de crecimiento se precarizaron y alcanzaron un modesto 6,2%. Las cosas empeoraron para la mayoría de los colombianos y

2 Para una revisión crítica de las hipótesis aceleracionistas y de las alternativas gradualistas, cf. Godoy y Stiglitz (2004).



la búsqueda de nuevas alternativas de sobrevivencia reforzó su intención de emigrar.

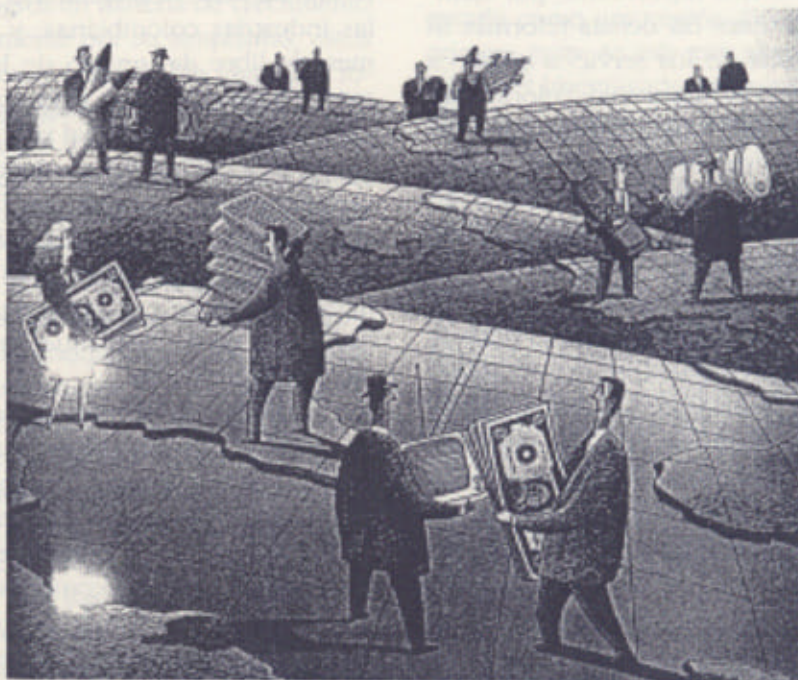
Recordemos que el dinamismo poblacional colombiano se explica casi en su totalidad por sus condiciones vegetativas y que es evidente el bajo grado de cosmopolización o interacción con el exterior.<sup>3</sup> De un lado, con la agudización del conflicto armado interno en la última década, particularmente desde el inicio de los diálogos en la administración de Andrés Pastrana, y con la sofisticación de los mecanismos de extorsión por parte de los violentos, el grado de cosmopolización de la nación colombiana parece haberse reducido aún más: algunos indicios, en ausencia de un censo de población que dé cuenta de la nueva situación, como la notable pérdida de socios de los clubes de extranjeros en las grandes ciudades, la caída en la solicitudes de visado permanente en nuestras embajadas y consulados en el exterior y la misma pérdida de dinamismo de la inversión extranjera directa, apuntan en este sentido.

No ocurre lo mismo en sentido contrario. El contingente de colombianos que viven en el exterior, estimado en cerca de cuatro millones por la Organización Internacional para las Migraciones, es cada vez mayor. Ya sea los que buscan una salida permanente a su precariedad económica y se van a alquilar en actividades que los nacionales de los países receptores no quieren realizar, los que

con mediana capacidad de formación logran insertarse de mejor manera en los mercados de trabajo de esos países, las víctimas de los traficantes de sustancias psicoactivas que habitan en las cárceles de las ciudades del primer mundo o las de los proxenetas globales que deambulan por sus avenidas.

Uno de los destinos predilectos de los colombianos son los Estados Unidos, donde en el año 2000 residían cerca de 510.000, según se deduce de las estadísticas censales del *U.S. Census Bureau*, aunque otros estudios indican que hay un notable subregistro. Según esta fuente, el 44,9% llegó en la última década, el 54,9% de la diáspora colombiana son mujeres, el 62,2% se encuentra entre los 26 y los 54 años de edad y el 21,6% posee un título de educación superior. No debemos sorprendernos entonces de que, seguramente, Miami sea hoy la

sexta ciudad con población nativa de Colombia y New York la octava, y que, al paso que vamos, en pocos años seguramente Madrid será la décima ciudad del planeta con colombianos residentes. El esquema general de segregación de las ciudades colombianas parece reproducirse por la diáspora colombiana en el exterior pues, como se afirma de los colombianos en Miami,



*"Los colombianos suelen ubicarse juntos según su estrato socioeconómico. Los de menores recursos en Miami, por ejemplo, viven en los barrios*



*Hialeah y Fontainebleau en el condado de Southern Miami-Dade y trabajan en manufactura, servicio doméstico y agricultura. Las clases medias se concentran en Kendall, en Southwestern Miami-Dade, Doral, Miramar, Plantation, Pembroke Pines, Sunrise en el condado de Broward, Boca Ratón y Palm Beach. Las clases altas, la mayoría de ellos inversionistas y profesionales, viven en Key Biscayne, Miami Beach, Brickell, Bayside, Coral Gables, Broward, Weston y Aventura*" (Revista Semana, No. 1194, de marzo de 2005 ).

Sin embargo, más allá del estrato socioeconómico de procedencia en Colombia, los migrantes se localizan en las ciudades receptoras de acuerdo con las condiciones económicas que comienzan a detentar, e intentan adaptarse a las condiciones cambiantes del nuevo entorno urbano. Volviendo al caso de Miami, por ejemplo, existen zonas dentro de la misma área (por ejemplo, Doral, Miramar o Pembroke Pines) que han experimentado un vigoroso desarrollo urbanístico en los últimos tres años, encontrándose proyectos inmobiliarios que ofrecen viviendas a precios que superan los US\$350.000, lo que ha cambiado la composición socio-económica de ciertas zonas. Hialeah, localizada en proximidad a la zona industrial de Miami, agrupa a hogares de bajos ingresos, mayoritariamente empleados en industria y servicio, mientras que en Fontainebleau, localizada cerca al aeropuerto y a la zona industrial, se han impulsado desarrollos inmobiliarios para hogares de mayores ingresos, con lo que su composición socio-económica ha cambiado notablemente. Si bien algunos rasgos son evidentes, como que las clases medias se agrupan en Kendall, rodeada de grandes almacenes de cadena e importantes centros comerciales, o que las clases altas prefieren Key Biscayne, Brickell, Coral Gables, Aventura y Weston, la imagen de Miami Beach es la de una ciudad de mixturas de torres de condominios con peque-

ños moteles, en la que "hay de todo", hasta "gente durmiendo en las calles".

Las remesas de divisas que los colombianos residentes en el exterior envían a sus familias en Colombia –estimadas en cerca de US\$3.500 millones en 2004– se han consolidado como la segunda fuente de divisas del país, con lo que los intermediarios del cambio han encontrado un nuevo nicho de negocios. Por su parte, el capitalismo comercial colombiano ha comenzado a penetrar con sus inversiones en los países receptores para capturar la "demanda nostálgica" de los emigrantes colombianos. De Miami se dice, coloquialmente, que es una ciudad en la que inclusive se habla el inglés. La "afición" de los colombianos por el trabajo y su tenacidad para afrontar situaciones adversas les otorgan un notable prestigio en los mercados de trabajo del exterior, así residan en condición de indocumentados. Ser trabajador pero no ciudadano, esto es, vivir ausente de derechos, es la condición perenne de la inmensa mayoría de los emigrantes colombianos: en Estados Unidos, a manera de ejemplo, solo el 40,5% de los colombianos cuenta con carta de naturalización.



### **¿CIUDAD-OFICINA O CIUDAD-REGIÓN? LAS IMÁGENES DE CIUDAD-REGIÓN Y LA POLÍTICA URBANA Y REGIONAL EN COLOMBIA**

Hacia 1998, la Cámara de Comercio de Bogotá publicó los resultados del estudio de competitividad urbana de Bogotá que le encargó a la firma de consultoría internacional *Monitor Company*, en el que se traslapan a nuestro ámbito las imágenes de ciudad competitiva acuñadas por Michael Porter años atrás. Los diagnósticos y recomendaciones de

3 Hasta mediados de la década de los años 1990 Colombia era una nación cerrada, pues con cerca de 37 millones de residentes en su territorio, solo tres de cada mil habitantes eran de nacionalidad extranjera.



ese estudio no pueden ser más paradójicos. De un lado, la premisa según la cual "concentrarse en la ciudad y no en Colombia" es la alternativa para convertir a Bogotá en una ciudad competitiva, deja traslucir una suerte de *secesionismo* que ni siquiera los protagonistas del conflicto armado y de la vida política en Colombia se habían atrevido a sugerir. De otro, le asigna a Bogotá el dudoso papel de ser la ciudad con mejores posicionamientos potenciales para convertirse en la ciudad sede de las empresas estratégicas de Los Andes. Es decir que, según esta premisa, Bogotá es la ciudad más importante de una de las subregiones del planeta menos importantes para los circuitos mundiales de la acumulación capitalista. Es este último el vínculo trascendental que se encuentra entre el discurso de la ciudad competitiva y la imagen de ciudad-global, y que será convertido en estereotipo.<sup>4</sup> Esa imagen fue reforzada, en el plano de las políticas, por la difusión de peripetias lingüísticas, como en el uso del término *glocal*, que, amén del maltrato al idioma, invocaban la muerte súbita de los estados nacionales al defender la idea de que para afrontar los desafíos del modo global de acumulación de capital había que privilegiar las iniciativas locales. Aunque jamás mencionaron la manera como las miles de potenciales iniciativas de desarrollo local se articularían o complementarían, esos discursos anunciaban el fin de la regulación y el advenimiento de la desterritorialización.

La cara neo-mercantilista del desarrollo regional fue introducida entonces en los discursos políticos. Los más incautos reproducían las desuetas recetas aplicadas a regiones perdedoras —como la de *región libre de impuestos*, entre las más difundidas— para la atracción de inversiones y, de allí, un nuevo posicionamiento competitivo de sus ciudades. Otros, menos ingenuos, se han atrevido a plantear el desarrollo económico como un juego competitivo de suma cero, esto es, que siempre que hayan regiones ganadoras existirán regiones perdedoras (Keating, 2003). Y estar del lado de los ganadores se ha convertido en un poderoso discurso para la movilización política. Los más avezados aún recurren a la teoría del crecimiento endógeno y sus-

tentan la importancia de los sistemas locales de innovación. Pero olvidan que los costos de muchos adelantos científicos realizados en otras latitudes ya han sido total o parcialmente amortizados y que, por tanto, el énfasis debería ponerse en la manera como los países no pertenecientes a la Oede van a acceder a ese conocimiento; es decir, en cómo franquear las barreras a la entrada que los monopolios transnacionales imponen mediante el mecanismo de patentes y licencias.<sup>5</sup> En el fondo, asistimos a una revitalización política de las nociones de territorio y territorialidad de poderes, a una reconsideración teórica y política del papel de las ciudades y las regiones en relación con el Estado, esto es, a un replanteamiento de su carácter complementario y subordinado.

El mundo se dividió en dos bandos, los *globalistas* y los *globofóbicos*. Las ambigüedades y las mutaciones en sus discursos emergieron como parte del debate ideológico. Los primeros encontraron en el papel del Estado un escollo insuperable, de manera que para ellos convivir con la confusión fue la alternativa: navegando entre el nacionalismo y el neocolonialismo, el discurso de la Cámara de Comercio de Bogotá (2002, 8) erigía a los estados nacionales aun como el guardián de "sus empresas" y, simultáneamente, los subordinaban a los "bloques multinacionales" —el "músculo de la mano invisible", los cuales, según ellos, en alianza con las "regiones", serían en adelante los garantes de las demandas sociales:

*"...los estados nacionales han entrado en un proceso de reconfiguración y aunque seguirán cumpliendo un importante papel en la creación de condiciones políticas y macroeconómicas para facilitar una exitosa incursión de sus empresas en los mercados internacionales, disminuyen su poder frente a los bloques multinacionales y lo ceden frente a sus propias regiones. Y esto es así porque resultan demasiado grandes para responder a las demandas ciudadanas y a los procesos de reestructuración de las actividades productivas locales".*



Con esto comenzó a promoverse un discurso *globalitario*, que defiende la entrega de la soberanía a cambio del riesgo inmanente a la estabilidad social; y, como apoyo a éste, la ciencia política ortodoxa acuñó rápidamente ambiguas nociones, como la de *gobernanza global*.<sup>6</sup> En el segundo bloque, las mutaciones y las ambigüedades se hicieron igualmente notables: a manera de ejemplo, los discursos que por décadas defendieron la interna-

cionalización del proletariado encontraron en la globalización una amenaza más a la estabilidad laboral, con lo cual la defensa del "puesto de trabajo" asumió su cara nacionalista.

La búsqueda de las *imágenes de ciudad global* conformó un abanico que se acrecentó a medida que los *escalafones* de las ciudades mundiales, como el que presentamos en la Tabla 1, comenzaron a ser difundidos. Y escalar en ellos se convirtió en la

**Tabla 1**  
**"Ranking" de ciudades globales 2002**

Ciudades Globales (Por funciones globales y puntuación)	
Primera División	1) Londres; 2) París; 3) New York; 4) Tokio; 5) Frankfurt
Segunda División	6) Chicago; 7) Hong Kong; 8) Los Ángeles; 9) Milán; 10) Singapur
Tercera División	11) San Francisco; 12) Sydney; 13) Toronto; 14) Zurich; 15) Bruselas; 16) Madrid; 17) Ciudad de México; 18) São Paulo; 19) Moscú; 20) Seúl
Cuarta División	21) Ámsterdam; 22) Boston; 23) Caracas; 24) Dallas; 25) Dusseldorf; 26) Ginebra; 27) Houston; 28) Yakarta; 29) Johannesburgo; 30) Melbourne; 31) Osaka; 32) Praga; 33) Santiago de Chile; 34) Taipei; 35) Washington; 36) Bangkok; 37) Beijing; 38) Roma; 39) Estocolmo; 40) Varsovia; 41) Atlanta; 42) Barcelona; 43) Berlín; 44) Buenos Aires; 45) Budapest; 46) Copenhague; 47) Hamburgo; 48) Estambul; 49) Kuala Lumpur; 50) Manila; 51) Miami; 52) Miniapolis; 53) Montreal; 54) Munich; 55) Shangai
Candidatas a ciudades globales (Por evidencia de funciones globales y orden alfabético)	
Fuerte evidencia	Auckland, Dublín, Filadelfia, Helsinki, Luxemburgo, Lyon, Mumbai (Bombay), Nueva Delhi, Río de Janeiro, Tel Aviv y Viena
Alguna evidencia	Abú Dhabi, Atenas, Birmingham, Bogotá, Bratislava, Brisbane, Bucarest, Stuttgart, Ciudad Ho Chi Minh, Cleveland, Colonia, Detroit, Dubai, El Cairo, Kiev, La Haya, Lima, Lisboa, Manchester, Montevideo, Oslo, Róterdam, Ryad, Seattle y Vancouver

Fuente: Construido con base en Globalization and World Cities (GaWC), Loughborough University, Leicestershire, UK, 2002.

4 Para un análisis a profundidad de este argumento ver Cuervo (2003).

5 Benavides y Forero (2002) sugieren una solución integradora a la disyuntiva de los modelos de Lucas y Romer, a través de la cual concluyen que "una alternativa para alcanzar el crecimiento sostenido sería combinar los subsidios a la educación con los derechos de propiedad intelectual".





pesadilla de los globalistas locales del continente americano. Llegaron, por ejemplo, las imágenes del *Silicon Valley*, paradigma del éxito de la autorregulación presentado de manera ambivalente (Storper, 2003, 7-8) –lugar del emprendedurismo anglosajón y de los maniáticos por la tecnología o el lugar de los mercados superpuestos– y del “capitalismo de amigos” de Asia que se reconoce en la *Tercera Italia* pero se repudia en *Il Mezzogiorno*. Las búsquedas de modelos de ciudad-región global dejaron de lado el análisis de las *condiciones iniciales*, para buscar en ellos el uniforme más apropiado para asistir a la “pista de carreras” de la globalización (Fujita, et.al., 2000).

Muchos de estos modelos hibridaron las “lecciones” de las regiones ganadoras, con lo que alcanzar el estatus de ciudad-global comenzó a presentarse como un *collage* de buenas prácticas, olvidando que lo trascendente es el *poder* que entraña ser una ciudad-global. En esos discursos no parece importar la noción de *poder*, como sí las banalidades de tener el estatus (cf. CCB, 2002, 13-14). Pero esta práctica de la “copia” no es una creación original, ni menos autóctona, pues, según Keating (2003, 51),

*“Existe también una tendencia para proyectar el modelo de una ciudad-región global en todos los lugares a lo largo del mundo, interpretando cualquier manifestación de especificidad territorial sólo como una respuesta a la reestructuración global. Este modelo construido es así propagado y revendido a los líderes urbanos y regionales como un modelo a emular, creando más material para los observadores. Así, los expertos, en vez de ser analistas independientes de la reestructuración política y económica, se convierten ellos mismos en agentes para la elaboración y difusión del modelo. Así, uno tiene la obligación de preguntarse hasta qué punto este modelo es una interpretación del mundo y en qué medida es una mera construcción”.*

En medio de esta efervescencia positivista descontrolada, el gobierno colombiano se decidió a dar

un paso adelante en la discusión. En el documento Conpes 3256 de diciembre de 2004 se incorporó la siguiente noción:

*“Los territorios relevantes en la economía global se caracterizan por integrar sus zonas urbanas más desarrolladas y los entornos suburbanos y rurales, dando lugar a formaciones regionales con capacidad para interactuar competitivamente con las redes mundiales de ciudades región. La integración entre zonas urbanas y rurales busca establecer acuerdos y alianzas en torno a los siguientes aspectos centrales para la competitividad y gobernabilidad territorial: a) la creación de condiciones favorables a la inversión y el crecimiento productivo, en un marco de desarrollo endógeno sostenible; b) la generación de un ambiente propicio a la innovación y el desarrollo tecnológico; c) la apertura de la ciudad región en materia de comercio exterior y en la definición de política exterior con el fin de integrarla a los circuitos internacionales de negocios y oportunidades; d) la integración de las políticas y las acciones en materia de infraestructura y conectividad regional, nacional e internacional; y e) la generación de capacidad de planificación y gestión de los asuntos de interés supramunicipal y la ampliación de oportunidades para fortalecer la inclusión y la cohesión social”.*

Como cualquier otra, esta noción puede ser cuestionada desde el plano intelectual como desde el político. Pero, igualmente, tiene varios aspectos destacables: la idea de integrar el medio intelectualmente avanzado –zonas urbanas– con el rezagado –zonas rurales–, la de la existencia de asuntos supramunicipales que se deben resolver desde la regulación y, sobre todo, la incorporación de la inclusión y cohesión social como objetivos del proceso de integración regional. Este último aspecto es notable, pues precisamente en los modelos de ciudad-región global está ausente. Pero lo sorprendente es que el Conpes se ha sumado recientemente a quienes deambulan en la ambigüedad y, de paso, ha sumi-



do a la nación colombiana y a sus territorios en la ambivalencia de sus políticas. En agosto de 2004, y como reflejo de los problemas de la "governancia globalitaria", ese organismo se apresuró a cumplir con las requisiciones del Banco Mundial y aprobó el documento 3305 en el que consigna que:

*"La optimización de la política urbana parte de la definición de un modelo de ciudad a ser integrado en las políticas e inversiones de la nación en los centros urbanos, respondiendo a la problemática descrita. De esta forma, son deseables ciudades densificadas, en la medida que esta configuración estimula la concentración de actividades, disminuye los desplazamientos entre las áreas residenciales y los servicios urbanos y el empleo, favorece la reutilización de las infraestructuras y estructuras existentes, promueve la utilización del transporte público y otros medios alternativos, reduce la presión sobre el poco suelo urbanizable y evita el sacrificio de áreas de conservación".*

La alteridad entre ambas opciones es evidente, dado que la adopción de un modelo niega el otro. La homogeneidad planteada por el modelo de red de ciudades no se refiere a la estructura social intraurbana y preconiza la ciudad densa. A éste se contraponen la heterogeneidad subyacente en la otra opción, al isomorfismo la diversidad y al pensamiento único de las entidades líderes de la "governancia

global" el multiculturalismo y el pluralismo. El hecho de que el Conpes haya aprobado dos documentos de política que persiguen objetivos sustancialmente diferentes, ambos vigentes a la fecha, no quiere decir que esté procurando objetivos múltiples en su implementación, pues la mencionada alteridad implica opciones de política e instrumentos de intervención radicalmente diferentes. La nación colombiana y sus territorios conviven tensamente con estas reformas y con los vaivenes de la política urbana y regional, en medio del perseverante conflicto armado interno que es aupado por los recursos del narcotráfico que se difuminan indiscriminadamente hacia los agentes del mismo. Entre tanto, diferentes iniciativas de integración regional comienzan a abordarse, como la que analizaremos a continuación.



### CONDICIONES INICIALES DE LA REGIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICA BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA A ESCALAS

Luego de un fracasado intento de imposición autoritaria<sup>7</sup> para la creación de un área metropolitana de Bogotá con algunos municipios circunvecinos del departamento de Cundinamarca, el penúltimo trienio de los gobiernos locales y departamentales – periodo 2001-2003– comienza con la firma de un acuerdo de voluntades suscrito por los entrantes

6 La gobernancia global es una noción acuñada para poner en relieve los problemas de la globalización política que han sido opacados por la globalización económica. Algunas problemas suscitados por acciones colectivas globales comienzan a analizarse en la actualidad, como, por ejemplo, el veto del FMI al Protocolo de Kioto, su posición favorable al otorgamiento de subsidios a la agricultura en los países centrales, su negativa a facilitar el acceso de los países en desarrollo a los avances en el combate al VIH/Sida y su ya inocultable reconocimiento de que sus programas de liberalización del mercado de capitales han sido causa de inestabilidad.

7 Cf. Gouëset (2005), en el que el autor "estudia las consecuencias institucionales de la metropolización en la Sabana de Bogotá. Destaca la dialéctica observada entre un Distrito Capital fuerte institucional y financieramente –aunque arrinconado hoy en un perímetro urbano sin mayor posibilidad de expansión– y por otro lado, unos gobiernos municipales y regionales (Departamento, Corporación Autónoma Regional del Río Bogotá) tradicionalmente frágiles y temerosos frente a la potencia bogotana, pero con prerrogativas conferidas por la nueva Constitución y por las reformas político-administrativas posteriores, que les otorgan un importante margen de resistencia frente al Distrito. Se analiza el intento abortado de crear un Área Metropolitana legal, que culminó con la administración Peñalosa, como un proceso representativo de la compleja configuración del poder local, cuya fragmentación logró paralizar las iniciativas bogotanas. Más allá de estas peripecias, el caso estudiado ilustra algunas limitaciones de las más recientes reformas al sistema político-territorial colombiano, tales como la valorización contraproducente del poder municipal, la imprecisa distribución de las prerrogativas territoriales entre Municipio, Departamento y Nación, y las dificultades para llevar a cabo políticas sectoriales de planificación inter-municipal".

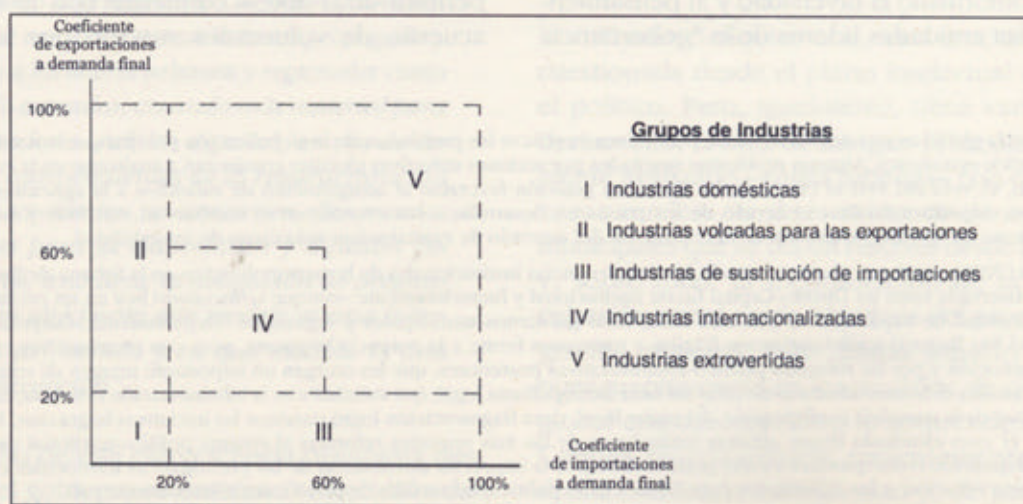


mandatarios de Bogotá y de Cundinamarca, al que se sumó la autoridad ambiental regional, acuerdo conducente a la integración regional y que dio lugar a un convenio informal conocido como *Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca*. De manera casi simultánea, los gremios económicos regionales se sumaron a las entidades de gobierno en otro acuerdo que se conocerá en adelante como *Consejo Regional de Competitividad Bogotá-Cundinamarca*. Sin desconocer la polisemia de la noción de región,<sup>8</sup> estas acciones nos conducen a adoptar provisionalmente la noción de región como sistema político y económico. Tal provisionalidad podrá ser cuestionada por su falta de rigurosidad y exceso de pragmatismo, pero la asumimos siguiendo la premisa de Lefebvre (1998, 142) de que *en el momento preciso en que aparezca la noción rigurosa, ésta se desvanecerá en lo absurdo*.

En su dimensión política, las regiones administrativas o de planeamiento han sido las más criticadas, porque parece ser una salida simplificadora a las dimensiones económicas, ambientales, geográficas y culturales que, evidentemente, las desbordan (Richardson, 1986, 13). Pero creemos que lo que

hacen estas críticas es oscurecer una dimensión tan importante como la política en la configuración de los espacios nacionales y, por supuesto, globales. A manera de ejemplo, bastaría con contrastar cuál era el territorio del Estado de Cundinamarca después del Congreso de Angostura, en la época de la Gran Colombia,<sup>9</sup> y cuál es el del departamento de hoy, para introducir una discusión sobre el papel de la política en la configuración territorial. De otra parte, como señala Carlos Vainer, si todas las regiones fueran equipotentes, probablemente no existirían políticos regionales que pugnarán en el legislativo por las asignaciones presupuestales para sus nichos y, en consecuencia, los regímenes políticos tendrían que reproducirse de manera diferente de la que conocemos. Pero, además, estas regiones tienen detrás de sí unas herencias del pasado, muchas de las cuales serán probablemente las que hay que remover. En su dimensión económica e institucional, más que preguntarnos por las desigualdades regionales, nos interesa comprender algunas de sus especificidades en relación con sus *condiciones iniciales* para configurarse como una ciudad-región global y competitiva.

**Figura 1**  
**Metodología para la clasificación de las industrias**  
**de acuerdo con el nivel de inserción en los mercados externos**





## La escala mundo

Una forma de distinguir a una ciudad-región global es apreciarla por lo que vende y compra y por cuánto vende y compra en los mercados externos. El análisis correlativo de los coeficientes de importaciones y exportaciones con el exterior en comparación con la demanda final, empleado por Benabou para el caso de Corea (Lipietz, 1982), que ilustramos en la Figura 1, es un instrumento bastante dúctil para este propósito. Aunque conservamos la nomenclatura de los grupos de industrias, hemos fijado los valores límites<sup>10</sup> de los coeficientes de una manera un tanto holgada.

En el caso de la economía bogotana, y con base en la matriz insumo-producto del 2000, calculamos en 5,5% el coeficiente total de exportaciones al exterior del país y en 3,1% el de importaciones. El nivel de estos coeficientes indica, primero, que estamos delante de una ciudad cuyo modo de producción es todavía el característico del fordismo periférico, pues se soporta, como ocurre en muchas ciudades latinoamericanas,<sup>11</sup> en el mercado interno; segundo, que en un régimen de esta naturaleza aún deben subsistir rasgos de taylorización primitiva en algunas industrias; y, tercero, que la balanza comercial bogotana es deficitaria. De manera que esa especie de *ciudad oficina* que preconizan quienes le asignan a Bogotá, según vimos, un gran potencial de recepción de sedes de firmas multinacionales, lo que sirve es para que esas firmas aprovechen la red de contactos que ella ofrece con



el mercado nacional y sus economías externas. En el caso de la economía cundinamarquesa, los valores de los coeficientes de exportaciones e importaciones, calculados con base en la matriz insumo-producto del año 2002, ascienden a 10,5% y 9,0%, respectivamente. Eso no quiere decir necesariamente que la economía cundinamarquesa tenga un mejor desempeño global que la bogotana. La razón reside en que es una economía primaria exportadora, por lo cual el valor de los coeficientes puede considerarse normal e inclusive bajo, pues, de ser más elevado, especialmente el de exportaciones, estaríamos delante del modelo convencional de desarrollo de las ciudades-región de los países latinoamericanos, esto es, una región cuyas exportaciones soportan el flujo de divisas necesario para las importaciones de bienes de capital e insumos mejorados que demanda el núcleo urbano principal.

8 Para una revisión de las diferentes nociones de región y de los problemas teóricos y metodológicos que ellas implican, ver Oliveira (1977), Richardson (1986) y Cuervo (2003).

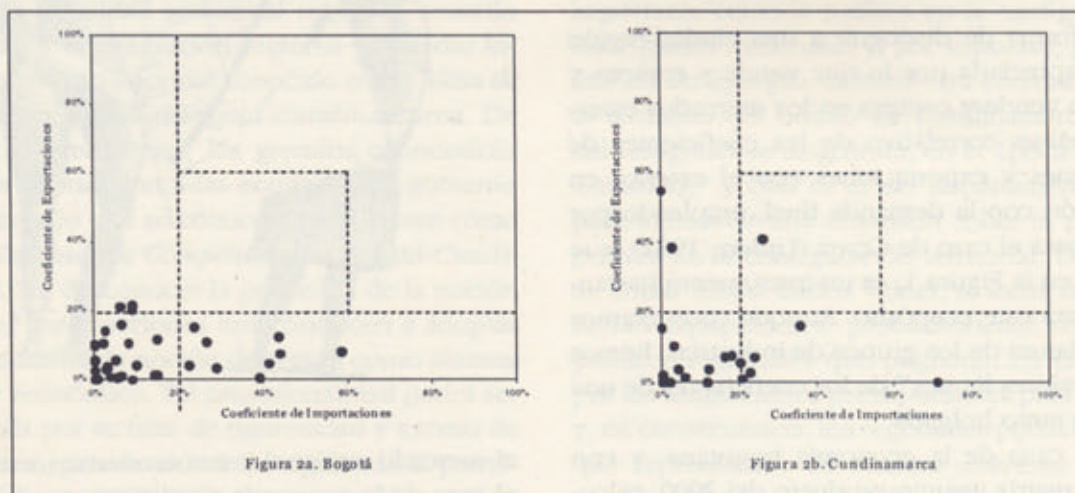
9 Cf. Fundación Social (1998).

10 Para éste propósito, revisamos los estudios de Benabou (1982) para Corea y los resultados de la matriz de insumo-producto del Estado de Río de Janeiro. Las industrias domésticas (I) detentan coeficientes inferiores al 20%; las exportadoras (II) tienen un coeficiente de importación inferior al 20% y de exportación superior al 20%; en las de sustitución de importaciones (III) el coeficiente de exportaciones es inferior al 20% y el de importaciones superior a ese valor; en las internacionalizadas (IV) los coeficientes son superiores al 20% pero inferiores al 60% y, finalmente, las industrias extrovertidas (V) satisfacen simultáneamente la condición de tener coeficientes de exportación superiores al 20% si, y solo si el coeficiente de importaciones es superior al 60%, y viceversa.

11 Para una economía litoránea como la fluminense, esos valores evidencian una gran semejanza con los de la mediterránea Bogotá: el coeficiente de exportaciones se calculó en 3,4% y el de importaciones en 5,5%, con base en la matriz insumo-producto de 1996 del Estado de Río de Janeiro. Cf. Fundação Cide, (s.f.).



**Figura 2**  
**Coefficiente de inserción en los mercados externos**  
**de las economías bogotana y cundinamarquesa**



Fuente: Cálculos del autor con base en la matriz insumo-producto, Dapd y Dapc.

Como se puede apreciar en la Figura 2a, el grueso de las industrias bogotanas (70,7%) depende estrechamente del mercado interno y, entre ellas, todas las del sector terciario; las de sustitución importaciones son el 22,0%, mientras que las exportadoras son el 7,3%. Dentro de estas últimas, la fabricación de textiles, por ejemplo, depende todavía de procesos de trabajo tayloristas. La ciudad no cuenta con industrias internacionalizadas ni extrovertidas. En la economía cundinamarquesa el valor del coeficiente de exportaciones de una industria rebasa el límite del 100% en la floricultura, que, obviamente, es la industria más extrovertida. Recordemos que en Cundinamarca se encuentra alrededor del 92% del área cultivada en esta actividad en el país y que es una industria que detenta grandes ventajas locales, no solo las geográficas y climáticas, pues su estructura de costos no es transparente, al no tener que movilizar ningún recurso para sufragar las tasas de uso del agua; además, sobre los municipios en donde se instalan sus invernaderos pesa la prohibición secular de cobrar impuestos locales, por tratarse de una industria agroexportadora. Mientras el 71,4% de las industrias cundinamarquesas depende del mercado interno, el 17,1%

son de sustitución de importaciones –entre ellas las de cereales y alimentos ligadas estrechamente a la seguridad alimentaria de la región– y el 5,7% son primario-exportadoras –carbón y pesca–. Una industria –el 2,9%– es internacionalizada: la fabricación de productos minerales no metálicos.

Estas *condiciones iniciales* nos indican que estamos frente a una *región cerrada*. La región que se abre, la *ciudad-región global*, enfrenta el desafío de romper las vinculaciones verticales de las industrias locales, que hacen que los coeficientes de inserción a la economía mundial sean relativamente bajos. Al respecto, Fujita et al. (2000, 322) señalan:

*“No obstante, una vez que la economía se ha abierto, estas vinculaciones [verticales] se vuelven menos importantes dado que una planta que reciba del extranjero la mayoría de sus factores de producción intermedios y venda la mayor parte de su producción en mercados exteriores, tiene pocos incentivos para querer ubicarse en el núcleo interior del país, y las diseconomías de aglomeración superan las otras ventajas de las vinculaciones [verticales] de una localización central”.*



Sin embargo, creemos que la teoría aún no ha incorporado de manera dúctil una variable crucial como el *tiempo*, que indique, entre otras cosas, el necesario para que una economía regional y sus industrias, después de incorporadas las medidas aperturistas y los nuevos arreglos institucionales en que se han de soportar, alcancen el umbral de las industrias internacionalizadas y extrovertidas, es decir, entren a jugar en el escenario global pues, de hecho, ya ha sido incumplida la secular promesa de la teoría económica ortodoxa de que las ganancias monopolistas se agotarán en el "largo plazo" por cuenta de la exposición a la competencia.

### La escala país

El valor de los coeficientes de exportación y de importación de Bogotá respecto del resto del país lo estimamos en 10,0% y 10,9%, respectivamente, mientras que para Cundinamarca ascienden a 34,3% y 25,5%. Al considerar la región Bogotá-Cundinamarca de comienzos de siglo en conjunto, esto es, como una unidad económica espacial, resulta que, aproximadamente, el 80% de la demanda final se explica por la dinámica del mercado local-regional. Esto parece algo relativamente normal para una economía regional mediterránea como la de Bogotá y Cundinamarca e, inclusive, bastante aceptable si se lo compara con algunas economías regionales litoráneas.<sup>12</sup> Fujita, et al. (2000, 233) se refieren a esto como una paradoja, pues si bien la teoría convencional asigna a las ciudades litoráneas ventajas comparativas sobre las mediterráneas, las principales urbes del mundo hace mucho tiempo dejaron de depender de su condición de puerto. Además, una de las características de las grandes aglomeraciones que detentan una posición privilegiada en la geografía económica interior de un país,<sup>13</sup> es su capacidad para producir un mayor valor para atender la demanda local que para exportar. Pero también indica especialmente, la persistencia y fortaleza de las vinculaciones verticales de la economía bogota-

na, que caracteriza a una *región cerrada*, esto es, a una economía regional que encuentra en los mercados domésticos ventajas notables para acceder a los factores de producción fabricados localmente. Trataremos sobre este aspecto en el siguiente acápite pero, por lo pronto, vamos a aproximarnos a la importancia de la región Bogotá-Cundinamarca para la economía colombiana.

Con anterioridad señalamos la pérdida de dinamismo del crecimiento económico colombiano en la segunda mitad de la década pasada. Los aportes de las economías regionales a tal comportamiento, que presentamos en la Tabla 2, indican, en primer lugar, la importancia de la economía bogotana para el país en cuanto aglomeración en el tope de la organización jerárquica de la red colombiana de ciudades: cuando el crecimiento económico del país atravesó por un interludio creciente, la economía bogotana aportó 6,9% al crecimiento del país, mientras que en el lapso recesivo le significó una pérdida de 0,5% en su dinamismo. ¿Será ese el signo de la reestructuración económica y productiva? En otras palabras, ¿es ese el precio de la modernización? En el caso de la economía cundinamarquesa no se evidencia, prácticamente, ningún cambio estructural en relación con la economía departamental del país, lo que aparentemente indica alguna estabilidad, pero, como veremos adelante, se trata más bien de un estancamiento.

En materia del mercado de trabajo, la importancia de Bogotá es innegable: el 16,7% de los puestos de trabajo que genera la economía colombiana se localizan en la ciudad. Sumados a los de Cundinamarca, la región participa con el 22,1% del mercado de trabajo nacional. Tratándose de la localización del empleo, la región presenta la mayor diversificación delante del resto de economías regionales del país. Por ser la sede de la mayor parte de las casas matrices de las entidades financieras que operan en el territorio nacional y por atender al mercado local más grande del país, en la ciudad se localiza el mayor contingente de empleados financieros.

12 Para la economía litoránea fluminense ese valor se sitúa alrededor del 75%, por ejemplo. Cf. Fundação Gide, (s.f.).

13 Para una revisión reciente de la estructura jerárquica de la red colombiana de ciudades, Cf. Fresneda, et al. (1998) y Molina y Moreno (2001).



**Tabla 2**  
**Estructura regional del PIB, crecimiento y aportes al crecimiento**  
**económico del país, Colombia 1990-2001**  
**(porcentajes)**

Periodo Departamento	1990 - 1995			1996 - 2001		
	Estructura	Crecimiento	Aportes	Estructura	Crecimiento	Aportes
Bogotá	23,3	29,7	6,9	22,3	-3,0	-0,5
Cundinamarca	5,1	19,2	1,0	5,1	19,5	0,8
Antioquia	15,6	14,6	2,2	14,9	4,5	0,5
Valle	12,0	27,7	3,3	11,9	3,6	0,4
Santander	5,0	26,0	1,3	5,7	25,5	1,2
Atlántico	4,3	30,4	1,3	4,5	2,6	0,1
Bolívar	3,5	20,8	0,7	3,5	13,5	0,4
Boyacá	2,9	15,0	0,4	2,5	0,4	0,0
Tolima	2,8	24,1	0,7	2,8	6,1	0,1
Caldas	2,3	29,5	0,7	2,1	-3,2	-0,1
Risaralda	1,9	23,8	0,4	1,7	-6,9	-0,1
Huila	1,9	25,2	0,5	1,8	9,8	0,1
Córdoba	1,8	42,6	0,8	2,2	18,2	0,3
Norte de S/der	1,8	16,1	0,3	1,8	16,4	0,2
Meta	1,8	36,4	0,6	2,0	9,0	0,1
Nariño	1,7	29,2	0,5	1,7	16,0	0,2
Magdalena	1,6	37,2	0,6	1,7	2,9	0,0
Cesar	1,5	30,0	0,4	1,7	19,0	0,3
Cauca	1,5	18,0	0,3	1,5	22,8	0,3
Arauca	1,2	3,4	0,0	0,9	-38,1	-0,3
Quindío	1,1	41,3	0,5	1,0	-5,9	-0,1
La Guajira	1,1	10,9	0,1	1,2	31,1	0,3
Casanare	1,1	63,6	0,7	2,3	69,4	1,3
Sucre	0,8	38,2	0,3	0,9	-1,1	0,0
Caquetá	0,7	24,0	0,2	0,7	3,1	0,0
Chocó	0,4	9,6	0,0	0,4	-3,9	0,0
Guaviare	0,4	24,3	0,1	0,3	-31,5	-0,1
Putumayo	0,3	36,7	0,1	0,5	102,4	0,5
San Andrés y Providencia	0,3	9,7	0,0	0,3	4,2	0,0
Vichada	0,1	-2,8	0,0	0,1	52,0	0,0
Amazonas	0,1	-0,2	0,0	0,1	0,2	0,0
Vaupés	0,1	28,7	0,0	0,1	25,3	0,0
Guanía	0,0	48,9	0,0	0,0	9,6	0,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>24,9</b>	<b>24,9</b>	<b>100,0</b>	<b>6,2</b>	<b>6,2</b>

Fuente: Cálculos del autor con base en las Cuentas Regionales del Dane.



Tabla 3  
Bogotá y Cundinamarca. Características del PBI, crecimiento y  
sportes de las principales ramas del sector privado en la región, 1990-2001  
(porcentaje)

La recuperación reciente de la actividad inmobiliaria (Jaramillo, 2004), consistente con la política de modernización del ambiente construido de la ciudad, ha reforzado la importancia del empleo inmobiliario y de la construcción, en el que, como se sabe, una importante proporción es trabajo no calificado que opera con contratos "flexibilizados". La manufactura bogotana, no obstante su precario desempeño en la última década, según veremos más adelante, continúa siendo la principal fuente de empleos fabriles del país. Las actividades de servicios, transporte y comunicaciones y comercio no detentan para la ciudad la misma importancia que las anteriores, pero, aun así, tienen igualmente una sobre-representación frente al resto de economías departamentales. En el caso de Cundinamarca, ninguna de estas actividades "modernas" presenta un coeficiente de localización que indique alguna relevancia para el mercado de trabajo nacional; las que sí la tienen son la agricultura y la explotación de minas y canteras, aunque probablemente el empleo industrial continúe cobrando alguna importancia, de continuar el proceso de expansión industrial metropolitano en la Sabana de Bogotá (Alfonso, 2001).

Mientras que en Cundinamarca se encuentran las mayores posibilidades de encontrar un puesto de trabajo para quienes solo cuentan con educación primaria, en Bogotá las condiciones de inserción en el mercado laboral exigen de mayor calificación –escuela secundaria y estudios superiores–; esto se traduce en que la capital aloja el mayor contingente de trabajadores que ganan más de un salario mínimo legal mensual, mientras que Cundinamarca se ha especializado en pagar remuneraciones por debajo de ese mínimo legal. Estos aspectos distributivos regionales son parte de las *condiciones iniciales* que debemos considerar, pues, desde otro ángulo, plantean fuertes inercias a la libre movilidad del trabajo regional. En el caso del mercado laboral cundinamarqués, esa localización "perversa" del empleo no es más que otro indicador de que estamos en presencia de una *región cerrada*, cuyo papel es funcional al desenvolvimiento de la ciudad, esto es, a garantizar la presencia de un contin-

gente de trabajadores que contribuyen a mantener un régimen de bajos salarios en la región y, con ello, a incrementar las deficiencias de la demanda efectiva y con ellas el bajo perfil del crecimiento de la economía regional.

Concluamos este acápite diciendo que la movilidad interna de la nación colombiana se ha desenvuelto, de largo plazo, en medio de dos dinámicas –transición demográfica y conflicto armado–, pero tal movilidad de la población colombiana ha experimentado cambios notables en la medida en que, hasta 1973, las corrientes interregionales eran de considerable importancia en la explicación de las tasas de urbanización de la población colombiana y, a partir de 1993, se evidencia que son las corrientes intrarregionales más importantes, con lo que se advierte la entrada de la nación en un periodo de relativo aplomo poblacional en el territorio. La red colombiana de ciudades presenta signos de estabilidad en medio de su gran polarización (Fresneda, et al., 1998), en la que Bogotá aparece como la cabeza de la cuenca migratoria más importante del país, fenómeno que se ha sostenido con notable vigor, contrariando las hipótesis ortodoxas que presagiaban su desvanecimiento con las medidas de apertura económica, de descentralización y de desregulación estatal. En contraste, los municipios del área adyacente a Bogotá experimentan un dinamismo poblacional caracterizado por el incremento de la población urbana, especialmente en las zonas de mayor influencia metropolitana de la capital (Jaramillo y Alfonso, 2001), y por una consistente y sostenida pérdida de población en las áreas rurales de la mayoría de los municipios (Alfonso, 2004 y 2005a).

### La escala región

En la "década de los cambios" la economía bogotana no experimentó transformaciones estructurales de hondo calado en la generación del producto –ver Tabla 3–, a no ser un incremento de la participación en el producto interno bruto de la administración pública y otros servicios a la comunidad (2,6%) y de los servicios inmobiliarios y el



Tabla 2  
Estructura regional del PIB. Crecimiento y aporte al crecimiento  
económico del país. Cundinamarca

alquiler de vivienda (1,4%), mientras que otras actividades han cedido participación, como sucede con los trabajos de construcción, construcciones y edificaciones (-6,5%), la intermediación financiera (-1,4%), el conjunto de la industria manufacturera (-0,4%) y los servicios a las empresas (-0,2%). Estas modificaciones se han dado en medio de una reducción de los gravámenes y derechos cobrados por el Estado (-1,3%). En el caso de la economía cundinamarquesa, el avance en la participación del producto por la administración pública y los servicios a la comunidad ha sido un poco más acentuado que en el caso bogotano (4,3%), y se ha acompañado de un incremento un tanto más leve de los servicios sociales y de salud no mercantes (0,5%). De resto, tanto las actividades tradicionales como los otros productos agrícolas (-0,8%) y los animales vivos y productos animales (-2,4%), al lado de las actividades modernas como la industria (-0,2%) y la intermediación financiera (-0,7%), han cedido levemente en su participación, fenómeno que, al igual que en el caso bogotano, se ha dado en medio de una relativa pérdida en la participación de los derechos y gravámenes (-0,4%).

No deja de ser paradójico el hecho de que, en este periodo de la economía regional, signado por los discursos desregulacionistas y las medidas liberalizadoras, haya sido la administración pública la que ha soportado buena parte del crecimiento económico de la región, tanto en la época del auge, como en la de la recesión. Algunos sostendrán que es también el decenio de los avances en la descentralización y que existe un dividendo económico de la misma con el crecimiento económico regional. Aunque en este momento no podemos ocuparnos detenidamente de este importante asunto, es pertinente mencionar que ya hay evidencias de que cuando la profundización de la autonomía tiene alguna relevancia para el crecimiento, ella guarda relación con una menor eficiencia económica.<sup>14</sup> Sin embargo, nos apartamos de la creencia de que el proceso descentralizador debe ser analizado y evaluado desde el ángulo de la eficiencia económica, pues esto tiene dos implicaciones relevantes, una

económica y otra política, trascendentes para el argumento que estamos defendiendo. En el plano económico hay que recordar que esas actividades de prestación de servicios al ciudadano en las que opera la administración pública no han sido cubiertas por formas mercantiles de provisión, pues si así fuera seguramente la "racionalidad calculista" se habría encargado de copar estos espacios de mercado con antelación.

Pero, en el plano político –y de manera hipotética–, exigir "eficiencia asignativa" a un gobernante sería equivalente a decir que él necesita actuar como un "gerente", y, como no lo es, entonces debe ser sustituido por uno que lo sea. En otras palabras, que la elección por sufragio popular de los gobernantes locales es irrelevante y que de lo que deberíamos ocuparnos es de conseguir los *outsourcings* que gobiernen a los municipios. Creemos que la descentralización y los gobiernos locales deben ser evaluados, más bien, por la "eficacia en el cumplimiento de metas", en un ámbito en el que la profundización de la democracia se exprese en formas activas de control ciudadano que constriñan el despilfarro, las corruptelas y las injusticias e inequidades en la financiación de los gastos locales; esto es, colocar "el énfasis en la importancia de la participación en el proceso de planificación de las políticas y de un mayor grado de responsabilidad" (Rodríguez-Pose y Bwire, 2003, 73).

Ese último aspecto merece ser explorado un poco en este momento. Por oposición a quienes se adhieren a la hipótesis de que, en un ambiente descentralizado, los burócratas municipales tienen una capacidad limitada para extraer rentas a costa de los contribuyentes por efecto del "contagio competitivo local", resulta que la astucia de la mayor parte de los poderes locales cundinamarqueses ha hecho que los municipios sean "pobres" porque son financiados por "pobres": otro signo adicional de una *región cerrada*. En la Figura 3 ilustramos la situación agregada del municipio promedio cundinamarqués.

Como se puede apreciar en la Figura 3a y en la Tabla 5, el minifundio es la forma predominante dentro de la estructura de la propiedad rural de



**Tabla 3**  
**Bogotá y Cundinamarca. Estructura del PIB, crecimiento y**  
**aportes de las principales ramas al crecimiento económico de la región, 1990-2001**  
**(porcentajes)**

Bogotá	1990-1995			1996-2001		
	Crecimiento	Estructura	Aportes	Crecimiento	Estructura	Aportes
Inmobiliario y alquiler de vivienda	21,6	15,5	3,4	5,9	17,0	1,0
Resto de la Industria	4,2	13,7	0,6	-6,1	13,3	-0,8
Intermediación financiera y servicios conexos	90,8	12,1	11,0	-14,1	10,7	-1,5
Derechos e impuestos	45,0	10,7	4,8	-15,2	9,3	-1,4
Comercio	52,4	9,9	5,2	-4,3	9,8	-0,4
Trabajos de const. construcciones y edificaciones	122,5	9,0	11,0	-73,5	2,4	-1,8
Admón. pública y otros servicios a la comunidad	88,5	6,6	5,8	36,0	9,2	3,3
Transporte	21,7	5,4	1,2	-1,1	5,5	-0,1
Empresas, excepto servicios financieros e inmobiliarios	95,6	4,4	4,2	-6,4	4,2	-0,3
Transporte terrestre	20,6	3,9	0,8	0,5	4,1	0,0
<b>Cundinamarca</b>						
Otros productos agrícolas	21,9	16,7	3,7	13,5	15,8	2,1
Animales vivos y productos animales	27,2	12,5	3,4	-3,0	10,2	-0,3
Resto de la industria	36,1	12,4	4,5	17,2	12,1	2,1
Admón. pública y otros servicios a la comunidad	126,8	7,7	9,7	86,8	12,0	10,4
Alimentos, bebidas y tabaco	-13,6	6,6	-0,9	15,1	6,3	1,0
Derechos e impuestos	82,6	5,4	4,4	10,4	4,9	0,5
Comercio	-51,0	4,5	-2,3	-19,4	3,0	-0,6
Intermediación financiera y servicios conexos	79,9	2,9	2,3	-7,7	2,2	-0,2
Servicios socs. y de salud no mercantiles	109,5	2,8	3,1	42,4	3,4	1,4
Transporte terrestre	29,6	2,7	0,8	1,4	2,3	0,0

Fuente: Cálculos del autor con base en las Cuentas Regionales del Dane.

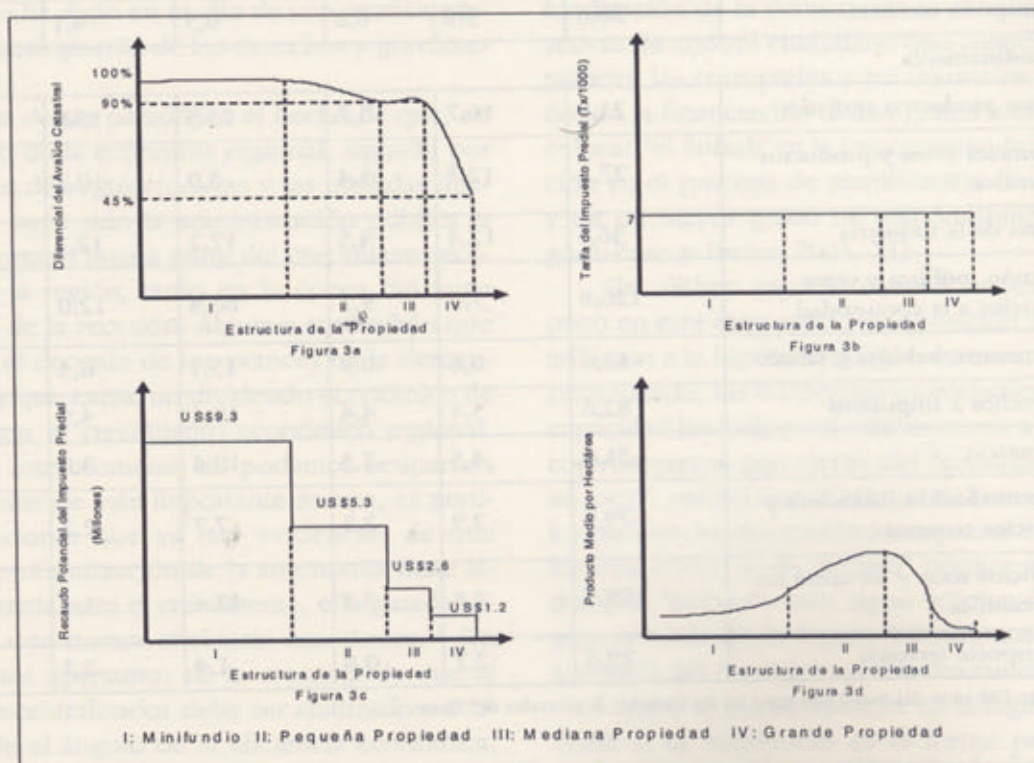
14 Para una profundización teórica y empírica de este argumento, Cf. Rodríguez-Pose y Bwire (2005).



Cundinamarca, pero en el nivel municipal el predominio de una u otra forma no tiene una orientación espacial relativamente nítida. Si entendemos el minifundio<sup>15</sup> como la extensión mínima de terreno que una familia campesina necesita trabajar para proveerse de los alimentos necesarios para su subsistencia, la realidad es que, en todos los municipios, el tamaño promedio de los minifundios se encuentra por debajo del valor de la Unidad Agrícola Familiar, de lo cual se deduce que las familias campesinas que detentan este tipo de propiedad se encuentran bajo la Línea de Indigencia —o sea, pasan hambre—, a no ser que las estrategias de sobrevivencia a que las conduce la penuria económica sean exitosas, o que

algunos miembros del hogar tengan un ingreso adicional por fuera de la parcela, o que la política social llegue hasta ellos; de lo contrario, la alternativa será la de rendirse a la opción de emigrar. En el ámbito municipal, el predominio de una u otra forma no es más que el reflejo del anacronismo e irracionalidad de la propiedad rural en relación con el rezago en el desarrollo de las fuerzas productivas, pues en el minifundio, y como resultado de sus limitaciones físico-productivas, es prácticamente imposible practicar algún proceso de modernización tecnológica. Los más viables son los relacionados con la cría de ganado o de aves, pero la reducida escala a la que se realiza tal operación es una fuerte

**Figura 3**  
**Estructura de la propiedad rural, tasa del impuesto predial, recaudo potencial y resultados hipotéticos de productividad del municipio promedio cundinamarqués, 2003**



Fuente: Cálculos del autor con base en Igac y Dape



limitación frente al avance que otras regiones circunvecinas tienen en esta materia.<sup>16</sup> En los demás tipos de propiedad la mecanización, cuando es posible, y otros tipos de avances tecnológicos son factibles pero, hasta el momento, no conocemos ningún resultado de este tipo que sea tan significativo como para ser destacado.

Por tanto, la renta con la que se contentan los latifundistas cundinamarqueses contrasta con la capacidad de sus tierras, que les permitiría obtener mayores rentas si ellas se incorporasen a la producción, pero, ¿para qué asumir ese riesgo si sustrayendo buena parte de sus tierras de la producción ya obtienen algunas rentas de ese tipo? En el 90,5% de los municipios cundinamarqueses el avalúo catastral promedio –pesos por hectárea– es considerablemente más elevado para los minifundios que para la pequeña, mediana y gran propiedad, lo cual es un evidente anacronismo del sistema tributario sobre la propiedad, pues no revela ni los precios de mercado ni el potencial productivo del suelo (Figura 3a); en cuanto a las tarifas del impuesto predial rural, mientras el ordenamiento jurídico indica que éstas deben ser *diferenciales* y *progresivas*, en muchos de estos municipios persiste la tendencia a hacerlas *homogéneas* y *regresivas* (Figura 3b). El potencial de recaudo por el impuesto predial depende de la base gravable –el avalúo catastral– y de la tarifa local del impuesto; desde este punto de vista, hemos podido constatar<sup>17</sup> que, por regla general, el tributo medio por hectárea de suelo rural –*ceteris paribus* localización y fertilidad– que realizan los minifundistas, es superior al que reciben los pequeños propietarios, quienes, a su vez, tributan

más que los medianos y éstos, por su parte, pagan más que los grandes propietarios (Figura 3c). Más aún, al claudicar la exigibilidad del tributo por el Estado después de cinco vigencias fiscales, se instauró un aliciente al incumplimiento en el pago, apalancado por la ineptitud y negligencia de las burocracias locales que no llevan a cabo oportunamente los procedimientos para el cobro coactivo. De manera que lo que encontramos son sistemas tributarios locales en los que se garantiza a los grandes propietarios los frutos del trabajo y la abstinencia de los minifundistas, sistemas que promueven el comportamiento *rent seeking* de los grandes propietarios toda vez que no los estimulan para mejorar el esfuerzo productivo (Figura 3d).

Tales sistemas han contribuido a cerrar la región<sup>18</sup> y han conducido a su población a una desigual lucha por la sobrevivencia. Por consiguiente, la magnitud del gasto público local queda constreñida al esfuerzo tributario de los más pobres y a las precarias transferencias de la nación, que se aminoran debido al *bajo esfuerzo fiscal local*. Esta es una expresión significativa del circuito local/territorial del poder.<sup>19</sup> La cuestión que suscita la presentación de este circuito es que, ante la baja carga tributaria que recae sobre las propiedades territoriales de mayor extensión, el latifundista no afronta mayores desafíos para activar la tierra para la producción, ya sea directamente o arrendándola, o en cualquier otra forma que podamos imaginar. Y esto viene ocurriendo en medio de la ausencia de mecanismos eficaces de control social y de la debilidad/fragilidad institucional que campea en Colombia. No hemos descubierto nada nuevo. Al referirse a las características

15 Entendido como un inmueble rural cuya extensión varía de acuerdo con el valor de la Unidad Agrícola Familiar promedio municipal (UAFpm) y que incorpora el tipo de explotación predominante en el municipio, la renta obtenida en tal actividad, otras actividades agrícolas en el municipio y, finalmente, el concepto de propiedad familiar.

16 A manera de ejemplo, el degüello de ganado bovino en Cundinamarca representa algo menos del 5% (con tendencia a descender) del mercado nacional, y el de ganado porcino el 2% con una leve tendencia a aumentar.

17 Para una sustentación a profundidad de este argumento ver Alfonso (2004).

18 Resulta paradójico que una región con tal variedad de climas y tal potencialidad productiva, además de las ventajas localizaciones de la proximidad a Bogotá, apenas participe con el 8,2% del mercado de insumos y bienes finales de éste, el mercado más grande del país.

19 Para una revisión reciente de la simbiosis entre tierra rural y poder simbólico en los municipios de Cundinamarca, Cf. Meslier (2005).



"del patrón de desarrollo del control de la tierra y de su uso desde la época de la independencia de Colombia" Berry (2002, 27) precisa que:

*"El Estado no fue un actor coherente debido a que las diversas partes y facciones tenían visiones algo diferentes acerca de los problemas agrarios, pero aún más importante porque los gobiernos locales favorecieron sistemáticamente a los grandes poseedores (o aspirantes a propietarios), mientras que el gobierno nacional adoptó una amplia gama de posiciones, dependiendo del partido en el poder, la situación y otros factores".*

Pero, según otros enfoques, "la redistribución de la tierra ya no tiene capacidad para aumentar significativamente los ingresos de los campesinos, ni para mejorar la distribución del ingreso y la riqueza, ni para fortalecer la participación política de los campesinos". Con este mismo enfoque, insistir en que la vía fiscal es todavía capaz de inducir cambios en la estructura de uso de la tierra es situarse en una posición anacrónica delante de las transformaciones contemporáneas, que sitúan el desarrollo productivo enlazado a una *sociedad del conocimiento* (Balcázar, 2001, 115):

*"Hay que esforzarse más por garantizar que los campesinos y trabajadores del campo tengan el mayor acceso posible a los conocimientos y a la información que son imprescindibles para aumentar tanto sus capacidades como el rango de oportunidades para su desarrollo y progreso material y espiritual".*

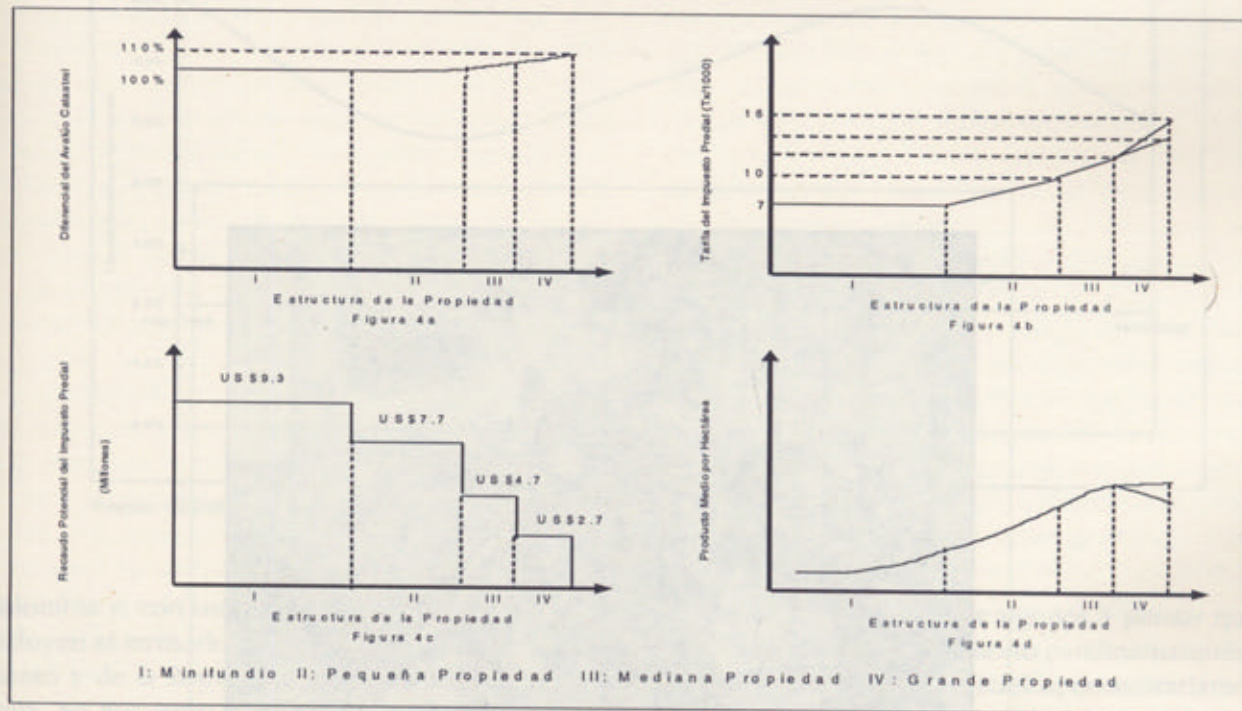
Seguramente cualquier académico o político "progresista" estaría de acuerdo con esto. Inclusive el mismo MST del Brasil, que ya cuenta con un importante avance: su universidad campesina, la Florestan Fernandes. Pero, ¿será que están equivocados más de 12.000 campesinos brasileños del MST que durante 17 días recorrieron cerca de 600 kilómetros de estradas del Brasil<sup>20</sup> exigiendo el cumplimiento del pacto sobre la "redistribución de la tierra"? ¿Será

que su esfuerzo es vano? Por supuesto que no, pues la consideración del *tiempo* que toman estas reformas —estaríamos hablando de una o dos generaciones de campesinos en sus condiciones persistentes de analfabetismo— amerita el uso de otros instrumentos que aceleren la incorporación de la tierra a la producción. Y los instrumentos fiscales son los que están disponibles para ser ajustados y puestos en práctica.

En la Figura 4 ilustramos una vía de esta naturaleza. En la Figura 4a se presenta una manera —por demás, relativamente conservadora— de efectuar el ajuste necesario para corregir las "distorsiones" en el cálculo de la base del impuesto predial rural. Es una forma conservadora porque, suponiendo constantes las calidades y localizaciones del suelo rural, hemos considerado un diferencial de los avalúos catastrales por hectárea "de solo el 10%" entre la gran propiedad y el minifundio. Además, esta vía no es "populista", pues, como se puede apreciar en las Figuras 4a y 4b, ni la base ni la tarifa de los minifundios se están modificando: ¿para qué hacerlo si los campesinos minifundistas ya están ejecutando su parte del esfuerzo fiscal municipal? Lo que sí supone la Figura 4b es que las tarifas van a ser diferenciales y crecientes, dependiendo del tipo de propiedad. Esto puede ser pensado desde dos puntos de vista: desde el potencial del recaudo (Figura 4c) como desde los resultados en materia de productividad agrícola (Figura 4d). El potencial de recaudo del municipio promedio cundinamarqués se incrementa en el 59%: en términos de la curva de Laffer,<sup>21</sup> hemos sugerido algunas evidencias necesarias para demostrar que estamos en el tramo donde el recaudo crece a medida que la tarifa se eleva, a condición de que se elimine el subsidio implícito en la claudicación del cobro a los cinco años originado en el silencio administrativo municipal. La viabilidad de esta reforma municipal sugiere la necesidad de una nueva alianza entre pequeños y medianos propietarios, ya que, como es fácilmente constatable, el tributo medio por hectárea decrece desde la gran propiedad hasta el minifundio.



**Figura 4**  
**Ajustes para mejorar el recaudo potencial y los resultados de**  
**productividad rural del municipio promedio cundinamarqués:**  
**una alternativa no populista y conservadora**



Fuente: Cálculos del autor con base en Igac y Dapc.

En la Figura 4d presentamos algunos resultados en materia de productividad, probablemente muy optimistas, pero que solo buscan ilustrar el sendero "razonable" de la misma: si a un gran propietario el municipio le envía una factura del impuesto predial en la que solo debe pagar US\$0,04 por hectárea y si, además, él sabe que si no paga el impuesto la deuda se condonará automáticamente en cinco años, seguramente no tendrá ningún aliciente para pagarlo. Si, en el nuevo escenario, el tributo asciende a US\$0,20 por hectárea y la deuda no se condona, seguramente que este será un motivo de preocupación que lo inducirá a producir más en su tierra, activándola directamente para la producción o arrendándola a quienes quieren producir en ella, por ejemplo.

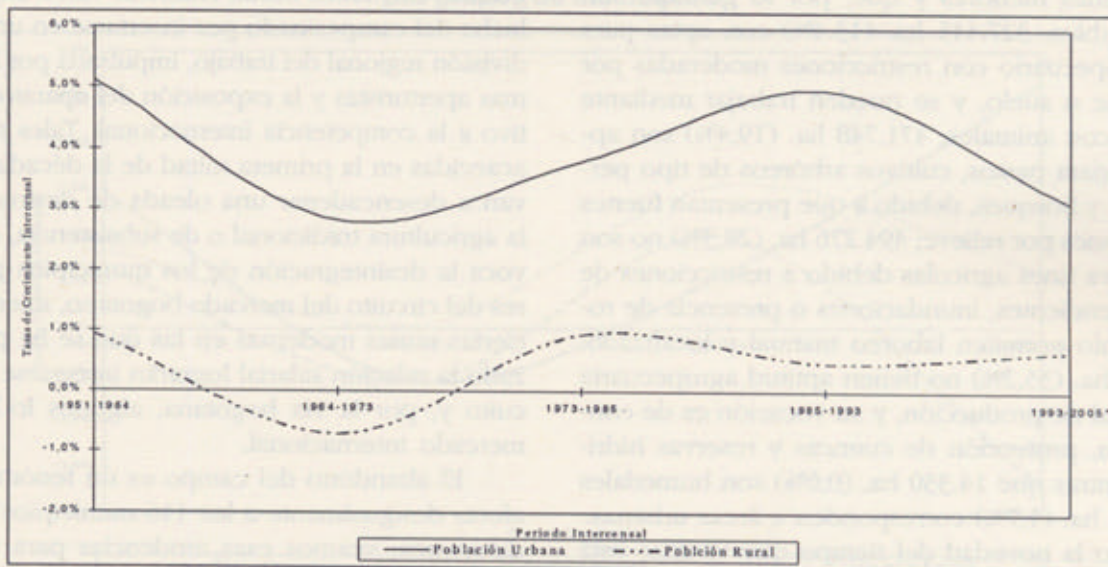
Por lo pronto, creemos que en el marco del análisis de las *condiciones iniciales* institucionales en que nos hemos comprometido, éste último factor es trascendente para las migraciones rurales y tiene que ver con la acción del Estado –el municipio– en materia de su función fiscalizadora y, específicamente, con los tributos que percibe de la propiedad territorial y el gasto público que realiza en las áreas rurales. Recordemos que Cundinamarca quiere decir "tierra de los cóndores". El cóndor, ave patria, es una especie que se encuentra en vía de extinción y algo semejante parece estar ocurriendo con la población rural. El departamento de Cundinamarca hace parte de la estructura político-administrativa y del modelo territorial de Estado en

20 Mayo de 2005.

21 Para una profundización de esta noción y una referencia al caso del IVA en Colombia, Cf. Macías y Cortés (2004).



**Figura 5**  
Tendencias del crecimiento de la población en los municipios de Cundinamarca



Fuente: Cálculos del autor con base en Dane.

Colombia y, con una extensión de 24.210 km<sup>2</sup> si se incluyen el territorio de Bogotá, capital del departamento y de la República, así como los cuerpos de agua, se encuentra ubicado en la zona central del territorio nacional, en la región natural andina y sobre la Cordillera Oriental; tiene en la actualidad 116 municipios y de tiempo atrás asumió una división político-administrativa que lo organizó en 15 provincias.

Se ha estimado que en el año 2005 la población residente en Cundinamarca se situará en 2'347.563 habitantes, mientras que la de Bogotá llegará a 7'395.610, constituyéndose estas dos unidades territoriales en la cuenca migratoria más importante de Colombia. Las proyecciones recientes indican así mismo que la ciudad cuenta anualmente con cerca de 180.000 habitantes nuevos, tanto por crecimiento vegetativo como por migraciones, mientras que al menos 84 municipios de Cundinamarca pierden población, especialmente en sus áreas rurales. Al observar la Figura 5 es posible constatar que, en efecto, la pérdida de la población rural en el área circundante de Bogotá no es un fenómeno nuevo, pues, de hecho, en el periodo 1964-1973 tal situación ya era bastante aguda.

Esto ha conducido a algunos a pensar que en la geografía física del territorio cundinamarqués, sus climas y la aptitud de los suelos, encontraríamos las causas de tal dinamismo poblacional, es decir, que la naturaleza se ensañó contra los campesinos cundinamarqueses que no pueden crear riqueza en su tierra. La verdad es que al considerar que, en el mejor momento de la bonanza cafetera colombiana, se cultivaba cerca de un millón de hectáreas en café, y que Cundinamarca cuenta con algo más de 550 mil hectáreas de excelente potencial productivo en todo su territorio, hay que explorar otras alternativas de explicación, pues al observar las tendencias de mediano plazo se puede constatar que desde 1951 hasta nuestros días la tasa de crecimiento de la población que habita las zonas rurales de Cundinamarca ha crecido por debajo del 1% e, inclusive, en el periodo intercensal 1964-1973 esta tasa fue negativa, con lo que se puede inferir que es una población cuyas generaciones no se reproducen al no alcanzar el umbral probabilístico del 2% ; en el mismo sentido, es una población que se envejece cada día más.

Cundinamarca cuenta con 226.735 ha. (9,3%) con capacidad muy buena para la agricultura, con



restricciones menores y que, por lo general, son mecanizables; 327.445 ha. (13,4%) son aptas para uso agropecuario con restricciones moderadas por pendiente o suelo, y se pueden trabajar mediante laboreo con animales; 471.748 ha. (19,4%) son aptas solo para pastos, cultivos arbóreos de tipo permanente y bosques, debido a que presentan fuertes restricciones por relieve; 494.276 ha. (20,3%) no son aptas para fines agrícolas debido a restricciones de clima, pendientes, inundaciones o presencia de rocas, y solo permiten laboreo manual y localizado; 858.374 ha. (35,2%) no tienen aptitud agropecuaria ni forestal de producción, y su vocación es de conservación, protección de cuencas y reservas hídricas, mientras que 14.330 ha. (0,6%) son humedales y 41.913 ha. (1,7%) corresponden a áreas urbanas.

Pero la novedad del tiempo que vivimos está en que han ocurrido bifurcaciones importantes. Como se puede apreciar en la Figura 6, desde 1951 hasta 1985 las tendencias de la población rural marcharon al unísono en todos los municipios, y a partir del periodo intercensal 1985-1993 tales tendencias van tomando caminos diferentes. Las diver-

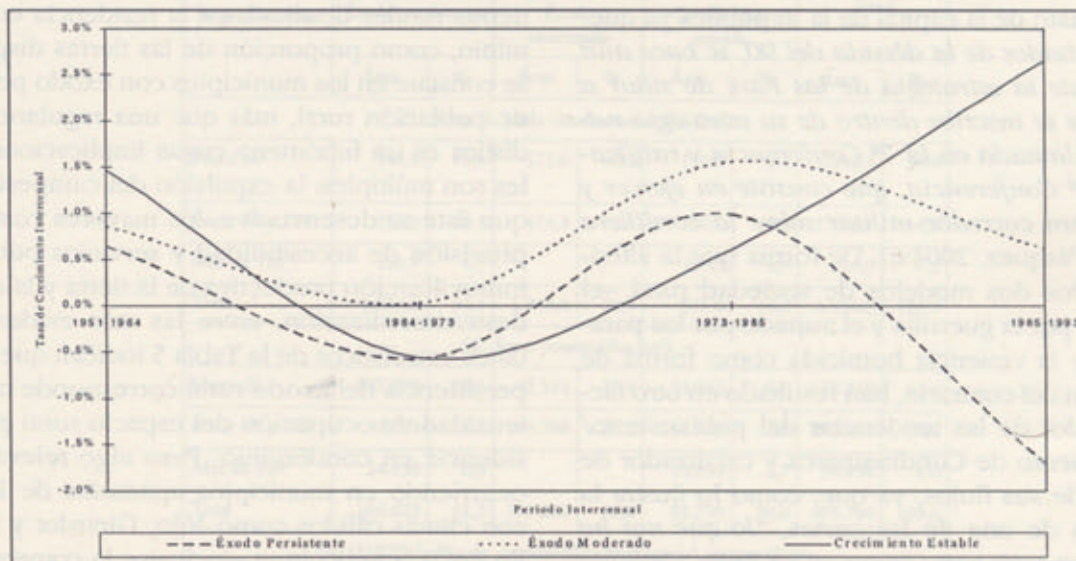
gencias existentes desde entonces van a expresar la lucha del campesinado por insertarse en una nueva división regional del trabajo, impulsada por las reformas aperturistas y la exposición del aparato productivo a la competencia internacional. Tales reformas, acaecidas en la primera mitad de la década pasada, van a desencadenar una oleada de destrucción de la agricultura tradicional o de subsistencia, que provoca la desintegración de los municipios perdedores del circuito del mercado bogotano, mientras que ciertas ramas modernas en las que se ha profundizado la relación salarial lograrán integrarse a tal circuito y, por la vía bogotana, algunos lo harán al mercado internacional.

El abandono del campo es un fenómeno que afecta desigualmente a los 116 municipios de Cundinamarca: veamos esas tendencias para tres grupos de municipios. Al primero, caracterizado por el éxodo persistente de la población rural, lo componen 55 municipios que desde el periodo intercensal 1951-1964 afrontan tal tendencia, que se acentúa en el de 1973-1985 y se recrudece en el de 1985-1993. Un segundo grupo experimenta un éxodo modera-





**Figura 6**  
Tendencias del crecimiento de la población rural de Cundinamarca por grupos de municipios



Fuente: Cálculos del autor con base en Dane.

do y está compuesto por 29 municipios cuya tasa de crecimiento ha oscilado entre 0 y 2%, es decir, cuyas generaciones no se reproducen y que, de conjunto, empiezan también a perder población; finalmente, el tercer grupo tiene un crecimiento estable desde el periodo intercensal 1964-1973 y lo integran 32 municipios cuya población rural crece a una tasa superior al 2% anual.

Las tendencias de despoblamiento y doblamiento están correlacionadas con las formas de tenencia de la tierra (ver Tabla 4) y con la precariedad de la productividad agrícola cundinamarquesa, pues "el 83% del crecimiento del PIB agropecuario lo aporta el trabajo mientras que el 17% restante lo aporta el capital, composición de la función de producción agropecuaria que evidencia la necesidad de fortalecer los procesos de formación bruta del capital en el sector; de hecho, la productividad total del sector decreció en el quinquenio 1990-1994 en 0.77 y entre 1995-1999 experimentó una modesta mejoría del 0.49" (Alfonso, 2003).

De otra parte, las áreas rurales de Cundinamarca, además de estar insertas en la lógica general del

**Tabla 4**  
Distribución de la tierra en los municipios de Cundinamarca, según estructura de la propiedad y grupos de población rural, 2003 (porcentajes)

Grupos de municipios Tipo de propiedad	Éxodo persistente	Éxodo moderado	Crecimiento estable	Total
Minifundio	26,7	9,3	8,5	44,6
Pequeña propiedad	16,2	4,6	6,9	27,7
Mediana propiedad	8,9	2,1	3,3	14,3
Grande propiedad	8,1	2,2	3,1	13,4
Total	60,0	18,3	21,7	100,0

Fuente: Cálculos del autor con base en Censos de Población del Dane y estadísticas del Igac.



conflicto armado colombiano, revisten un carácter estratégico en términos militares por ser el hinterland inmediato de la capital de la República ya que, desde *"mediados de la década del 90, se hace aún más evidente la estrategia de las Farc de sitiar a Bogotá, que se inscribe dentro de su estrategia nacional proclamada en la 7ª Conferencia y ratificada en la 8ª Conferencia, que consiste en ejercer y mantener un corredor militar sobre la cordillera oriental"* (Vásquez, 2004:6). De forma que la alteridad entre los dos modelos de sociedad rural –el promovido por la guerrilla y el aupado por los paramilitares– y la violencia homicida como forma de aniquilación del contrario, han resultado en otro factor bifurcador de las tendencias del poblamiento/despoblamiento de Cundinamarca y catalizador de una parte de sus flujos, ya que, como lo ilustra la declaración de una de las partes, *"lo que nos ha permitido en gran parte crecer en las áreas aledañas a las grandes ciudades, ha sido el proceso migratorio hacia las grandes urbes, bien sea por desplazamiento forzado o como alternativa para solucionar la baja demanda de empleo del sector rural"*.<sup>22</sup> Pero, en el



mismo sentido, existe otro tipo de presiones que ocurren en el marco de la "reestructuración de las relaciones de producción" y que llevan a la proletarianización de antiguos dueños de la tierra que operaban en el sector de subsistencia luego de que sus tierras son apropiadas por terceros para otros usos, situación que conduce a un creciente grado de concentración de la propiedad territorial, que afecta negativamente el desarrollo productivo y el crecimiento económico.

Uno de los casos más emble-

máticos es el de la residencia en condominios para los ciudadanos. El hecho de que la mayor cantidad de tierras rurales destinadas a la residencia en condominio, como proporción de las tierras disponibles, se constate en los municipios con éxodo persistente de población rural, más que una regularidad estadística es un fenómeno cuyas implicaciones sociales son múltiples: la expulsión del campesinado en que éste se desenvuelve, los mayores costos en la provisión de accesibilidad y servicios públicos, la inmovilización productiva de la tierra y la creciente desterritorialización, entre las más evidentes. Los datos estadísticos de la Tabla 5 indican que a mayor persistencia del éxodo rural corresponde mayor intensidad de ocupación del espacio rural por la residencia en condominio. Pero algo relevante está ocurriendo en municipios apartados de Bogotá y con climas cálidos como Nilo, Girardot y Ricaurte. En estos la agricultura –inclusive la comercial–, entró en crisis hace mucho tiempo y, por ello, se esperaba que los tres fueran caracterizados como de éxodo persistente, o al menos moderado. Sin embargo, Ricaurte es un municipio con crecimiento estable de la población rural. ¿Cómo puede ocurrir esto? Una respuesta hipotética es que se trata de un municipio en el que la residencia en condominio secundaria mutó a residencia permanente para una fracción relevante de los ciudadanos bogotanos que eligieron esa localización. Otra tendría que ver con una inusitada capacidad de contratación de trabajo para el servicio en los condominios de alguna envergadura –domésticos o de vigilancia, por ejemplo–, como ocurre en proximidades a Puerto Peñalisa. O la suma de las dos anteriores.

En los municipios del conurbado norte –Chía,<sup>23</sup> Cota y Cajicá–, se presenta con mayor intensidad la primera residencia en "barrios privados" y "condominios cerrados". En la cúspide del orden segmentado metropolitano, desde este nivel de análisis, se encuentran las residencias en condominios localizadas en los municipios cuya agricultura, tradicional y comercial, entró en decadencia y con ello propulsó el éxodo persistente de la población rural, y que se encuentran localizados a una distancia de entre 60 km. y 120 km. de Bogotá.



**Tabla 5**  
**Residencia en condominios**  
**Consumo de suelo rural y espacio edificado por distancia a Bogotá**  
**y dinámica de la población rural de los municipios, 2003**

Distancia a Bogotá(en km.)	Grupo de municipios						Total	
	Éxodo persistente		Éxodo moderado		Crecimiento estable			
	Área	%	Área	%	Área	%	Área	%
(1) Áreas de suelo rural consumidas (ha.)								
Hasta 60	548,4	15,4	573,6	16,1	190,3	5,4	1.312,3	36,9
Entre 60 y 120	1.225,3	34,5	474,8	13,4	250,6	7,1	1.950,7	54,9
Más de 120	160,9	4,5			130,1	3,7	291,0	8,2
Total	1.934,6	54,4	1.048,4	29,5	571,0	16,1	3.554,0	100,0
(2) Áreas construidas (m <sup>2</sup> )								
Hasta 60	107.279	26,6	43.534	10,8	24.315	6,0	175.128	43,4
Entre 60 y 120	35.291	8,7	109.748	27,2	48.643	12,0	193.682	48,0
Más de 120	24.053	6,0			10.841	2,7	34.894	8,6
Total	166.623	41,3	153.282	38,0	83.799	20,8	403.704	100,0
(3= (1)/(2)) Índice de ostentabilidad residencial metropolitana								
Hasta 60	51,1		131,8		78,3		74,9	
Entre 60 y 120	347,2		43,3		51,5		100,7	
Más de 120	66,9				120,0		83,4	
Promedio	116,1		68,4		68,1		88,0	

Fuente: Cálculos del autor con base en estadísticas del Dane, Igac y Dapc

Si el capital, en general, necesita de "un medio valorizado para valorizarse", el capital simbólico consagrado en la residencia en condominios y los esfuerzos diferenciadores inmanentes a las familias pertenecientes a los grupos sociales de mayores ingresos encuentran en el "medio rural desvalorizado" las condiciones propicias para desarrollarse. Si estas residencias no se localizan en el entorno inmediato de la ciudad –sus conurbados– es porque la acumulación previa de estas familias les permite mimetizarse en el espacio metropolitano más recóndito. El conspicuo consumo de tierra rural de cara al espacio construido en la residencia en condomi-

nios no debe entenderse como un adelanto de capital para desarrollar futuras edificaciones/ampliaciones –como ocurre en el caso del consumo de suelo por la industria localizada en Tocancipá, por ejemplo– sino como el elemento diferenciador más relevante que determina la segmentación creciente del espacio metropolitano.

### La escala ciudad

Tomando como referencia la situación socio-económica y política por la que atravesó Bogotá en los años ochenta, la situación actual se evi-

22 Esta cita es recuperada por Vásquez, op. cit., de Carina Peña. *La guerrilla resiste muchas miradas. El crecimiento de las Farc en los municipios cercanos a Bogotá: el caso del frente 22*. Análisis Político, No. 32, 1997, pág. 100.

23 En Chía ocurrieron problemas en los operativos del último censo de población y vivienda (1993), que dificultan su comparación con la información de los censos precedentes, en los que se evidencia un comportamiento estable del crecimiento de la población rural, semejante al de sus conurbados Cota y Cajicá.



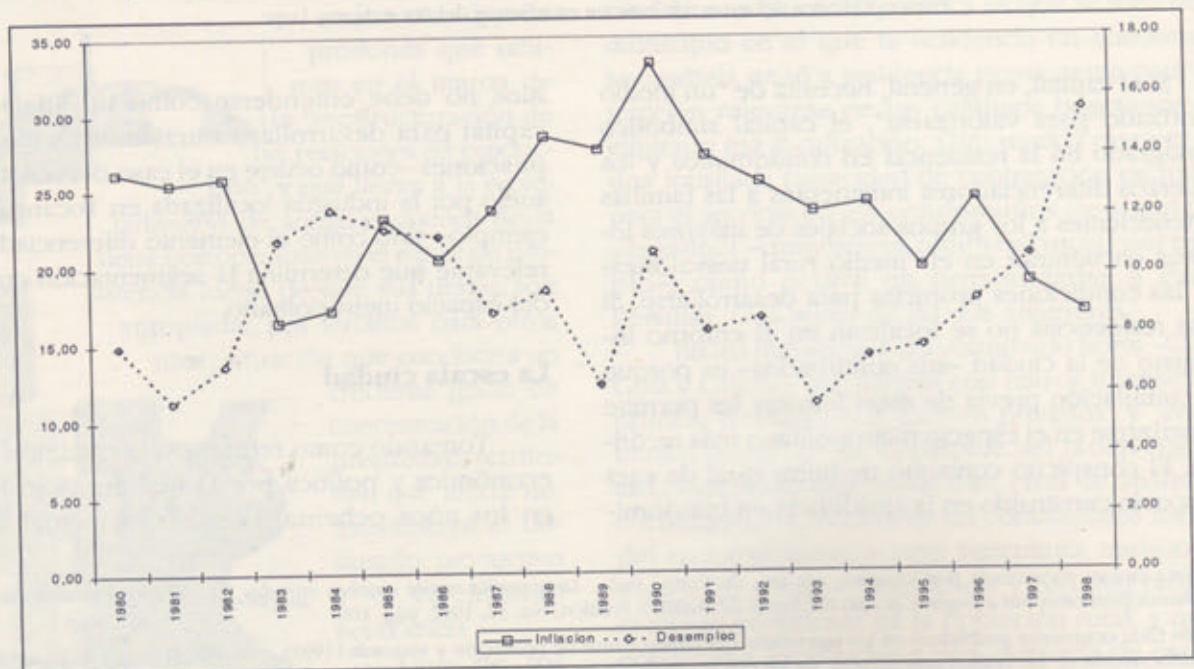
dencia menos desfavorable para los bogotanos (Gouëset, et al., 2005).

*"Bogotá es hoy en día una ciudad mirada y admirada. Después de una grave crisis económica y urbana durante los años 1980 la ciudad y sus habitantes se sobrepusieron de forma sorprendente y generaron una dinámica de cambio que ha afectado prácticamente todas las dimensiones de la vida urbana: la cultura y los comportamientos, la democracia y la participación, la fiscalidad y la economía, la arquitectura y el urbanismo, los servicios públicos y el transporte. La capital colombiana sigue siendo hoy en día una ciudad segregada, con altos niveles de pobreza, dificultades en el manejo de la seguridad y retos económicos trascendentales, pero posee una autoestima y una capacidad de acción y modificación con la que no contaba hace quince años".*

En el plano macroeconómico, la tasa de desempleo llegó a su cúspide en 1984 mientras que la tasa de inflación se desaceleraba (ver Figura 7). En la transición presidencial Barco-Gaviria, ésta alcanzó niveles antes no conocidos, del 33,3% anual en 1990 para el caso bogotano. A partir de 1993, cuando ya se había erigido el control de la inflación como el eje de la política económica en Colombia, y en medio del programa liberalizador, la economía bogotana queda inmersa en una espiral ascendente de la tasa de desempleo.

Pero, de otra parte, la euforia de la *ciudad global* como la imagen a adoptar y que, según constatamos, seduce a los gremios de la producción como a las administraciones en curso, se asocia con la creciente terciarización de la economía bogotana. En efecto, el 60,8% del producto interno bruto de la Bogotá de comienzo de siglo corresponde al sector servicios. Pero, si diseccionamos esa participación

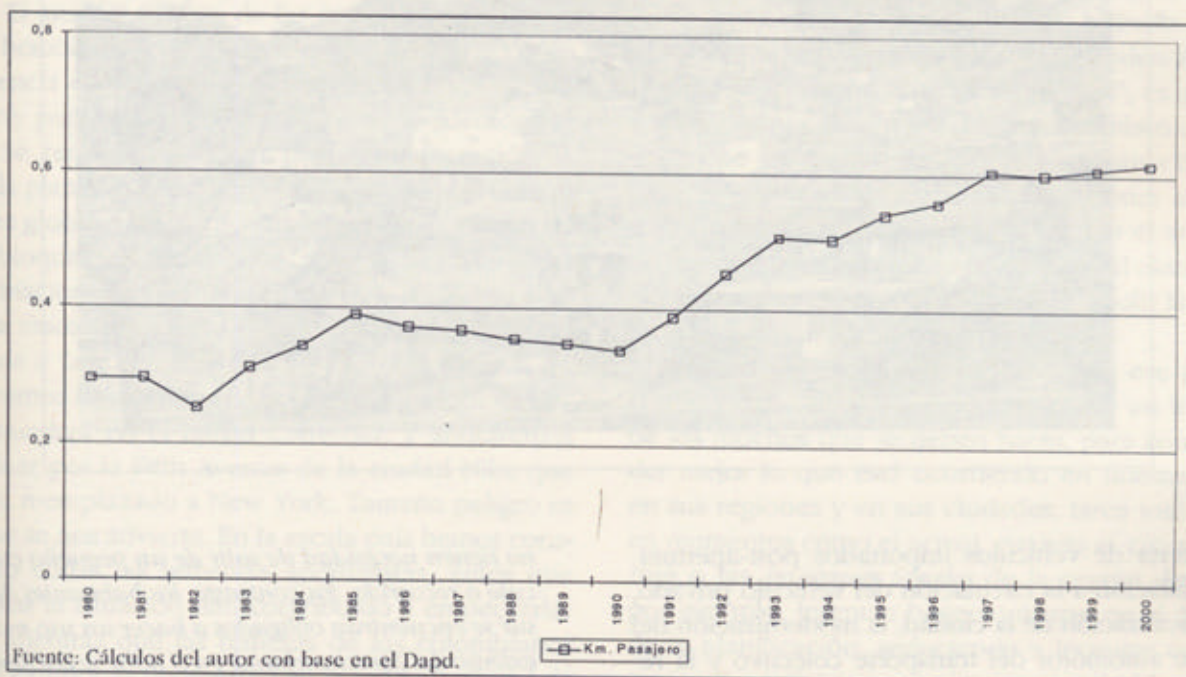
**Figura 7**  
**Inflación y desempleo en Bogotá 1980-1998**



Fuente: Cálculos del autor con base en el Dapd.



**Figura 8**  
**Bogotá. Kilómetros recorridos a diario por un pasajero,**  
**1980-2000**

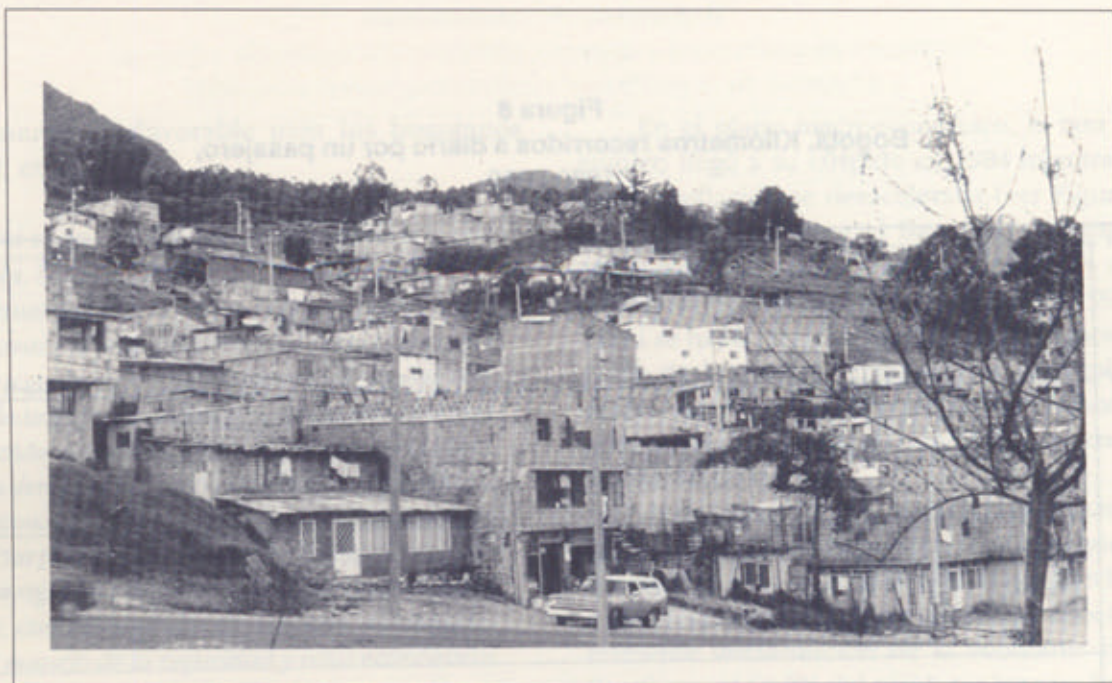


un poco más, encontraremos que el 12,2% corresponde a servicios no mercantes, es decir, son servicios de la administración pública, de la salud y de la educación. Del 48,6% restante, el 12,3% es el PIB de los servicios inmobiliarios y los alquileres de vivienda, que solo en algunos submercados, como lo anota Luis M. Cuervo, operan bajo la lógica de una "inversión especulativa propia de la bursatilización de la economía en la globalización". Resta un 36,3%, del cual el 1% corresponde al servicio doméstico y el 8,8% a los servicios sociales de salud, educación y esparcimiento prestados por el sector privado. Luego, realmente, solo el 26,5% correspondería a actividades con algún vínculo con la acumulación global, como los servicios a las empresas (6,4%), la intermediación financiera (9,1%), el transporte (5,2%) y el correo y las telecomunicaciones (6,0%). Finalmente, el motor de la economía, la inversión, se viene realizando en un 64,5% en capital fijo por la administración pública y en el 35,5% restante por el sector

privado. Este proceso de terciarización de la economía bogotana se ha acompañado de un creciente nivel de informalidad del empleo, que es la cara social de la economía bogotana en la que la lógica de la necesidad se impone sobre cualquier otra.

La flexibilización del contrato de trabajo, sumada a la creciente terciarización e informalidad del empleo bogotano, ha conducido a incrementar los desplazamientos habituales de los trabajadores bogotanos. Como se aprecia en la Figura 8, es precisamente a partir de 1990 cuando el kilometraje promedio diario recorrido por un bogotano se va a incrementar notablemente, sobreviniendo mayores demandas de movilización en cuanto a modos y medios de transporte y, por supuesto, mayores costos de desplazamiento. El resultado, en nuestra forma de ver, fue la creciente congestión vehicular, aunque algunos expertos argumentan que ella se presentó como resultado inaplazable de la expansión del transporte particular con ocasión de la ma-





yor oferta de vehículos importados post-apertura. La regulación a la circulación del vehículo privado, la troncalización de la ciudad, la modernización del parque automotor del transporte colectivo y la regularización de sus recorridos, son los pilares de una política de movilización que seguramente mejorará la productividad laboral y contribuirá a modificar el esquema de segregación socioespacial de la ciudad. Sobre la situación predominante hacia mediados de la década pasada, Cuervo (1995, 110) afirmó que:

*"En los recorridos que los distintos sectores sociales hacen de la ciudad se encuentra una gran segmentación. Son nulas las rutas o recorridos que los habitantes del norte hacen de zonas de la ciudad diferentes a las propias. En sentido contrario, de los habitantes del sur, también se da esta segmentación aunque en menor escala: hay algunas rutas de los habitantes del sur sobre el norte de la ciudad. Muy probablemente esto se halla relacionado a la estructura económica espacial de la ciudad que, como observamos, muestra una gran cercanía de los lugares de residencia y trabajo para los habitantes del norte: para los usos diarios del espacio urbano*

*no tienen necesidad de salir de un pequeño círculo o recorrido. En contraste, los habitantes del sur se encuentran obligados a hacer un uso más extenso del espacio urbano: en el norte se encuentra buena parte de las oportunidades de empleo que ofrece la ciudad".*

La diversificación de la economía bogotana y su capacidad de adaptación a la crisis encuentra, en la coyuntura actual, una oportunidad para invertir las prioridades, esto es, para crear más y mejores oportunidades de trabajo remunerado para la mayoría de los trabajadores de la ciudad, mejores condiciones de vida para la población empobrecida y un más equitativo reparto de las cargas y beneficios del proceso de urbanización. El empleo de los instrumentos de la reforma urbana en el marco del Plan de Ordenamiento Territorial y una renovada visión sobre la interacción con su hinterland, son procesos en marcha que deben dar cuenta de tal desafío y que pasan, según nuestro entender, por la renovación de los acuerdos institucionales regionales que permitan remover algunas herencias del pasado.





## PARA REMOVER LAS HERENCIAS DEL PASADO

El análisis sucinto de las condiciones iniciales que hemos presentado nos indica que estamos en presencia de una región cerrada y sitiada. Comencemos por advertir sobre las rupturas ideológicas que se requiere enfrentar para abrir la región. A escala planetaria, seguramente los "ranking" de ciudades globales se sustituirán en el futuro por los de los "bloques multinacionales": las ciudades serán las multinacionales. Ya no oiremos más de Tokio sino de la ciudad Marubeni o algo por el estilo; ya no iremos a Londres sino a la ciudad de Harrod's; no dejaremos de admirar la Torre Eiffel que por entonces quedará en el barrio Carrefour, y añoraremos caminar por la Fifth Avenue de la ciudad Nike que habrá reemplazado a New York. Tamaño peligro es el que se nos advierte. En la escala país hemos constatado cómo las reformas aperturistas, antes que mejorar la situación han contribuido a empeorarla.

Mientras que las remesas de los colombianos en el exterior se configuran en la faceta nacional de la acumulación financiera, que es el principal rasgo del modo de acumulación global, la inversión de las prioridades de la economía bogotana que promuevan incrementos en la productividad laboral y la persistencia de arcaicos sistemas de tributación a la propiedad rural en los municipios de Cundinamarca como resultado del comportamiento *rent seeking* de los terratenientes locales, son las principales herencias del pasado a remover.

Abrir la región a las transformaciones productivas que permitan revalorizar a la población como recurso requiere, a nuestro modo de ver, resolver primero las inequidades, las injusticias y los desajustes en que hasta ahora hemos incurrido. En ese sentido, un primer paso tiene que ver con la reforma de la estructura tributaria de la propiedad territorial en el sector rural. Una nueva estructura basada en la diferenciación y la progresividad seguramente contribuirá a reducir el comportamiento *rent seeking*, pues la neutralidad/homogeneización y la universalidad solo han contribuido a retroali-

mentar un sistema anacrónico proclive a la expulsión de la población rural y a la violencia, de manera que hay que relocalizar el flujo del capital impositivo en los gobiernos locales para retirarlo de las arcas de los violentos. Cuando se difunden ideologías del tipo "región libre de impuestos", es apenas entendible que nuestros alcaldes sucumban ante el engañoso argumento de que la única forma de mejorar la productividad y atraer inversiones son las exenciones tributarias locales, o de que el anuncio de mayores impuestos les resta potencial electoral y que, de no hacer tales concesiones o abolir las existentes, el desempleo aumentará.

Este trabajo debe ser colocado en ese prisma crítico y debe ser entendido solo como un intento, de los muchos que se deben hacer, para comprender mejor lo que está ocurriendo en nuestro país, en sus regiones y en sus ciudades, tarea ineludible en momentos como el actual, cuando el *city marketing* o las *imágenes ideales* de la región deseada, por ejemplo, intentan hegemonizarse en el ámbito de la planificación, seduciendo a incautos con *experiencias exitosas*, generalmente inaplicables en los contextos diferenciados en donde se intenta vender este servicio.





## BIBLIOGRAFÍA

- Alfonso R., Oscar A., 2005a, "La residencia en condominios en un ámbito metropolitano andino: la conquista del campo por los ciudadanos y el orden segmentado en la región Bogotá-Cundinamarca" en Gouëset, Vincent, Cuervo, Luis Mauricio, Lulle, Thierry y Coing, Henri, *Hacer metrópoli: la región urbana de Bogotá de cara al siglo XXI*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- , 2005b, "El lamentable estado de la política urbana en Colombia", en *Revista de Economía Institucional*, número 12, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- , 2004, *¿Por qué no emigra más gente del campo? Relaciones campo-ciudad en la tierra de los cóndores*. Ponencia presentada en la X Semana de Planejamento Urbano e Regional: *Cidade, Metrópole, Região, País*. Instituto de Planejamento Urbano e Regional (Ippur), Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.
- , 2003, "Cundinamarca: adaptación productiva y territorial a las transformaciones institucionales de comienzo de siglo", en *Crisis y futuro de los Departamentos en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia-Fundación Konrad Adenauer.
- , 2001, "Pautas de localización industrial en la Sabana", en *Ciudad y región en Colombia: nueve ensayos de análisis socioeconómico y espacial*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Balcázar, Álvaro, 2001, "Los supuestos fundamentales de la reforma agraria y su validez", en *Revista de Economía Institucional*, número 4, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Benavides G., Óscar A. y Forero Pineda, Clemente, 2002, "Crecimiento endógeno: conocimiento y patentes", en *Revista de Economía Institucional*, volumen 4, número 6, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Berry, Albert, 2002, "¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione?" en *Revista de Economía Institucional*, volumen 4, número 6, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Cámara de Comercio de Bogotá, 2002, *Líneamientos para construir la ciudad-región global de Bogotá-Cundinamarca*, Bogotá, CCB, Vicepresidencia de Gestión Cívica y Comercial.
- Cardim, Sílvia Elisabeth de C. S., Paulo de Tarso Loguércio Vieira y Ribeiro Viégas, José Leopoldo, s.f., *Análise da Estrutura Fundiária Brasileira*, en [www.incra.gov.br](http://www.incra.gov.br).
- Cuervo González, Luis Mauricio, 2003, *Pensar el territorio: los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución*. Santiago de Chile, Ilpes-Cepal, Serie Gestión Pública #40.
- , 1995, *Génesis histórica y constitución de Bogotá como ciudad moderna*, Bogotá, Corporación SOS Colombia-Viva la Ciudadanía, mimeo a multcopiado.
- De Oliveira, Francisco, 1977, *Elegia para uma re(li)gião: Sudene, Nordeste, planejamento e conflitos de classes*, Rio de Janeiro-São Paulo, Editora Paz e Terra.
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital, 2001, *Estadísticas históricas de Santa Fé de Bogotá D.C. 1950-1999*.
- Fresneda, Óscar, Moreno, Pedro Ignacio y Alfonso R., Óscar, 1998, "La red urbana colombiana: una visión a partir del tamaño funcional y la especialización económica de las ciudades", en *Municipios y regiones de Colombia: una mirada desde la sociedad civil*, Bogotá, Fundación Social.
- Fujita, Masahisa; Krugman, Paul y Venables, Anthony J., 2000, *Economía espacial: las ciudades, las regiones y el comercio internacional*, Barcelona, Ariel Economía.
- Fundação Cide, s.f., *Matriz insumo-producto, Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro.
- Fundación Social, 1998, *Municipios y regiones de Colombia: una mirada desde la sociedad civil*, Bogotá, Fundación Social.
- Godoy, Sergio y Stiglitz, Joseph, 2004, *Growth, Initial Conditions, Law and Speed of Privatization in Transition Countries: 11 Years Later*.
- Gouëset, Vincent; Cuervo, Luis Mauricio; Lulle, Thierry y Henri Coing, 2005, *Hacer metrópoli: la región urbana de Bogotá de cara al siglo XXI*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Jaramillo, Samuel, 2004, *Precios inmobiliarios en el mercado de vivienda en Bogotá 1970-2004*, Documento Cede número 42, Bogotá, Cede, Facultad de Economía de la Universidad de los Andes.
- Jaramillo, Samuel y Alfonso, Óscar 2001, "Un análisis de las relaciones de metropolización a partir de los movimientos migratorios", en *Ciudad y región en Colombia: nueve ensayos de análisis socioeconómico y espacial*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Keating, Michael, 2003, "Gobernar las ciudades-región: política, economía y desarrollo", en *Revista Cadernos Ippur*, volumen XVII, número 2, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Lefebvre, Henri, 1998, *Lógica formal, lógica dialéctica*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1969.
- Lipietz, Alain, 1988, *Miragens e milagres: problemas da industrialização no Terceiro Mundo*, São Paulo, Editora Nobel.



Macías Cardona, Hugo y Cortés Cueto, Jaider, 2004, "Disminuir la tarifa general del IVA en Colombia aumentaría el recaudo tributario", en *Revista Semestre Económico*, número 13, Universidad de Medellín, Medellín.

Mesclier, Évelyne, 2005, "Propiedad agraria y expansión urbana en la Sabana de Bogotá", Gouëset, Vincent; Cuervo, Luis Mauricio; Lulle, Thierry y Henri Coing, 2005, *Hacer metrópoli: la región urbana de Bogotá de cara al siglo XXI*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Molina, Humberto y Moreno, Pedro I., 2001, "Aportes para una nueva regionalización del territorio", En, Alfonso, Óscar A., editor, *Ciudad y región en Colombia: nueve ensayos de análisis socioeconómico y espacial*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Pérez Salazar, Bernardo, 2004, *La gobernabilidad local en la -Otra Colombia-*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Observatorio del Conflicto Armado.

Richardson, Harry W, 1986, *Economía regional y urbana*. Madrid, Alianza Universidad Textos, 1978.

Rodríguez-Pose, Andrés y Adala Bwire, 2005, "La (in)eficiencia económica de los procesos de descentralización (devolution)" en *Revista Cadernos Ippur*, volumen XVII, número 2, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Río de Janeiro.

Singer, Paul, 1998, *Economía Política da Urbanização*. São Paulo, Editora Contexto, 14ª edição revisada.

Storper, Michael, 2005, "Sociedad, comunidad y desarrollo económico", en *Revista Cadernos Ippur*, volumen XVII, número 2, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Río de Janeiro.

Vainer, Carlos B., 2000, "Estado e migrações no Brasil: anotações para uma história das políticas migratórias", en *Travessia-Revista do Migrante*, volomen XIII, número 36.

Vásquez, Teófilo, 2004, *Análisis del conflicto armado en Cundinamarca y Bogotá 1995-2001*, Bogotá, Informe final de Consultoría para la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca.

## Otras fuentes

Conpes, 2003, *Políticas y estrategias para la gestión concertada del desarrollo de la región Bogotá-Cundinamarca*, Documento Conpes número 3256, 15 de diciembre.

Conpes, 2004, *Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano*, Documento Conpes número 3305, 23 de agosto.

Departamento Administrativo de Planeación Distrital, s.f., *Matriz insumo-producto de Bogotá*.

Departamento Administrativo de Planeación de Cundinamarca, s.f., *Matriz insumo-producto de Cundinamarca*.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística, *Censos de Población y vivienda*.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi, *Estadísticas catastrales de Cundinamarca*.

"Diáspora: la migración no es como la pintan" en *Revista Semana*, edición 1194, Bogotá, 20 de marzo de 2005.

<http://sociology.uchicago.edu/faculty/sassen/>

<http://www.lboro.ac.uk/departments/gy/gawc/>





**Apéndice**  
**Participación en el empleo departamental y coeficientes de localización del empleo por rama de actividad 2001-2003**

	Part.(%)	Coeficientes de Localización del Empleo									
		Agricultura	Minas y canteras	Industria	Electricidad, gas y agua	Construcción	Comercio	Transporte y comunicaciones	Servicios financieros	Actividades inmobiliarias	Servicios
Bogotá	16,7	0,05	0,35	1,40	0,73	1,05	1,10	1,21	2,39	2,20	
Cundinamarca	5,4	1,44	1,66	0,96	0,99	0,94	0,86	1,04	0,43	0,79	0,7
Antioquia	12,7	0,98	0,86	1,25	1,31	1,04	0,93	0,97	0,99	0,89	0,5
Valle	10,7	0,49	0,41	1,19	0,84	1,25	1,19	1,12	1,02	1,22	1,0
Santander	5,1	1,11	1,66	1,14	0,98	0,71	0,99	0,96	1,01	0,81	0,0
Atlántico	4,6	0,30	0,28	1,21	1,94	1,40	1,25	1,18	1,25	1,18	1,0
Nariño	4,5	2,14	0,44	0,61	0,48	0,56	0,72	0,81	0,33	0,30	0,5
Bolívar	4,3	1,30	0,12	0,71	1,50	1,18	0,96	1,15	0,70	0,61	0,5
Cauca	3,4	1,97	2,99	0,55	0,44	0,87	0,77	0,51	0,29	0,33	0,5
Boyacá	3,3	2,00	1,45	0,68	0,99	0,51	0,75	0,72	0,39	0,50	0,5
N.de S/tander	3,2	1,00	1,07	0,96	0,80	0,93	1,17	0,99	0,77	0,60	0,5
Tolima	3,1	1,48	0,76	0,75	0,64	0,74	1,02	0,75	0,57	0,55	0,5
Córdoba	3,1	1,49	0,53	0,69	0,70	0,84	0,84	0,90	0,19	0,42	1,0
Magdalena	2,8	1,39	0,12	0,54	0,86	1,10	0,98	1,00	0,64	0,60	1,0
Caldas	2,7	1,29	0,47	0,74	1,84	1,07	1,01	0,79	0,60	0,80	0,5
Risaralda	2,4	0,84	0,99	1,18	1,10	1,14	1,08	0,90	1,00	1,15	0,5
Cesar	2,2	1,46	0,61	0,68	1,39	1,15	1,01	0,96	0,32	0,36	0,0
Huila	2,2	1,66	0,70	0,65	1,05	0,95	0,85	0,73	0,65	0,55	0,5
Meta	1,8	0,95	0,64	0,60	0,84	1,23	1,28	1,20	0,66	0,73	0,5
Sucre	1,7	1,48	0,06	0,64	1,28	0,93	0,82	1,09	0,35	0,43	1,0
Quindío	1,3	0,99	0,12	0,75	1,01	1,19	1,13	1,08	0,65	1,04	1,0
La Guajira	1,0	0,81	3,23	0,83	1,45	0,92	1,21	1,23	0,42	0,56	1,0
Chocó	1,0	1,67	22,23	0,33	0,43	0,65	0,46	0,43	0,15	0,21	0,0
Caquetá	1,0	2,03	0,07	0,43	0,86	0,55	0,77	0,80	0,24	0,32	0,5