

CAPITULO II
DESARROLLO REGIONAL Y URBANO

DESARROLLO REGIONAL Y URBANO

1. DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES Y MEDIDAS CORRECTIVAS ADOPTADAS

1.1. Desequilibrios territoriales

a. Disparidades en el nivel de vida

Las desigualdades regionales en Colombia se identifican con facilidad al analizar el producto bruto anual por habitante en cada departamento y se manifiestan no sólo en el ingreso sino, principalmente, en su distribución.

Como resultado de estos análisis se aprecian diferencias importantes entre departamentos como Antioquia, Cundinamarca y Valle frente a departamentos como Magdalena, Chocó, Guajira y Nariño. Además, la gran disparidad de salarios entre departamentos y entre sectores eco de una misma división territorial, constituye una medida aproximada de las diferencias del nivel de vida. Así, el salario más frecuente de la industria manufacturera en Antioquia es cinco veces superior al de Nariño y, en el interior del mismo departamento de Antioquia, dicho salario es tres veces y media superior al agrícola.

b. Concentración de la Actividad Económica

Las disparidades anteriores son consecuencia de las diferencias estructura es en las economías regionales y del peso relativo de cada uno de los sectores de la actividad económica en la región. Así, a medida que crece la participación del sector manufacturero en la población económicamente activa aumenta el ingreso por habitante y, al contrario, disminuye, a medida que aumenta la proporción de personas ocupadas en el sector primario.

En 1966, los treinta centros urbanos más populosos del país generaban el 94% del valor agregado y el 92% del empleo industrial. Cuatro ciudades, Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, concentraban el 73% del valor agregado y el 75% del empleo, mientras tengan el 58% de la población urbana¹. Los veintiséis centros restantes que producían el 21% del valor agregado y generaban el 17% del empleo tenían el 36.3% de dicha población.

Para el periodo 1957—1966, el empleo industrial adicional se estudió a nivel departamental, por no existir las correspondientes estadísticas urbanas para un periodo representativo.

El desequilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo industrial², se manifiesta con diferente intensidad en las varias secciones del país: el 95% del empleo industrial

¹ Población concentrada en localidades de más de 20.000 habitantes.

² Este desequilibrio se pone de presente al comparar el volumen de la mano de obra que se incorpora anualmente al mercado de trabajo urbano, 100.000 personas, con el promedio del empleo industrial generado anualmente 8.500 empleos (periodo 1957—1966). Una parte de este excedente se incorpora al sector servicios, a menudo hipertrofiado, y al sector artesanal; el resto constituye el desempleo urbano.

adicional, se localizó en los departamentos de Cundinamarca, Antioquia, Valle y Atlántico, y sólo un 6% en los departamentos de Caldas, Santander, Bolívar, Cauca, Huila y Magdalena. En Nariño permaneció estacionario y en Norte de Santander, Boyacá y Tolima disminuyó en el 1%³.

No obstante lo concentración industrial mencionado, a nivel de las ramas industrial se presenta una dispersión, especialmente de las industrias estratégicas para el desarrollo⁴.

En efecto, el crecimiento económico espontáneo ha propiciado la formación de estructuras de producción no especializadas, con la consiguiente ausencia de economías de escala, elevación innecesaria de costos de producción y, por tanto, bajo nivel de eficiencia y competencia.

Al considerar la actividad bancaria, el movimiento de los cheques pasa dos directamente y por compensación refleja igualmente la concentración económica. Así, en 1966, el 81% del valor de los cheques se pagó en los treinta primeros centros y el 67%, en los cuatro primeros.

c. Concentración del desarrollo social.

Los desequilibrios económicos son causa fundamental de los sociales.

En lo referente a educación, el porcentaje de analfabetas varía grandemente entre las distintas secciones del país: en tanto que en Antioquia, Valle, Caldas y Cundinamarca no llega al 20%, en Córdoba, Chocó y Guajira supera el 50%.

Las diferencias se mantienen y en ocasiones se acentúan al analizar los diversos niveles de la educación. Así, del total de alumnos matriculados en educación superior en las 30 principales ciudades, el 79% se concentra en las tres primeras. De la cifra mencionada, el 57% corresponde a Bogotá, el 16% a Medellín y el 6% a Cali. Al considerar la matrícula en los institutos de capacitación técnica profesional; se observa el mismo fenómeno de concentración. En Bogotá, Medellín y Cali se encuentra el 61 por ciento del total de la matrícula, distribuido así: el 30% en Bogotá, el 21% en Medellín y el 10% en Cali.

Al comparar, entre las tres ciudades citadas, la distribución porcentual de la población de 20 a 24 años, con la distribución porcentual de la matrícula superior y técnica, se observa un alto grado de concentración en Bogotá, lo cual muestra la "centralización intelectual" en la capital. Además, en algunos de los centros intermedios existe un déficit educativo ya que no cuentan con el equipo característico de las ciudades de su dimensión: institutos universitarios y de capacitación técnica profesional.

Respecto a las dotaciones sanitarias en las cuatro primeras ciudades del país, se registra gran déficit de camas hospitalarias. Al comparar el número de camas que existen por cada 10.000 habitantes en las primeras ciudades, con el de los centros de 10.000 a 30.000 habitantes, se observa que estos últimos, en general, se encuentran sobre—equipados.

³ Excluye el sector manufacturero no fabril (empresas de menos de cinco trabajadores y menos de \$24.000 de producción anual) cf. muestra industrial DANE.

⁴ Ver la "industria motriz" sección 3.2 de este capítulo.

Sin embargo, al contrario de lo que ocurre en los centros superiores, existe una subutilización del equipo originada por el deficiente funcionamiento y la inadecuada localización, de los hospitales. En la localización, para establecer el tipo de servicio que se debe prestar, no se ha tenido en cuenta ni la demanda ni las distancias en los centros, factores que influyen en la rentabilidad social del equipo.

Por otra parte, al considerar el número de médicos en las treinta ciudades, se observa gran concentración en las cuatro primeras, con el 72% del total que ejerce en estos centros. Conviene observar que algunos centros intermedios y la mayoría de los que tienen entre 10.000 a 30.000 habitantes, muestran gran déficit de médicos.

d. Aceleración del proceso migratorio

Los desequilibrios señalados entre regiones y entre sectores, especialmente la industria y la agricultura, la concentración de la tenencia de la tierra, el crecimiento de la población rural, las escasas oportunidades de trabajo en el campo, las deficiencias en servicios sociales rurales y la fuerte atracción de los grandes centros urbanos son entre otras, las causas del fenómeno migratorio.

Así, en general, los departamentos con saldo migratorio intercensal negativo son aquellos predominantemente agrícolas y con serios problemas de minifundio (Boyacá, Nariño, Cauca) o, con poco dinamismo en los sectores industriales y agrícolas (Santander, Tolima, Huila). En los de saldo migratorio positivo (Cundinamarca, Valle y Atlántico) se encuentra un desarrollo industrial relativamente importante y una agricultura mecanizada.

No obstante la concentración de la actividad industrial en los grandes centros de los departamentos más desarrollados, la presión demográfica aumenta el desequilibrio entre la oferta y la demanda de empleo. Así en Medellín, Bogotá, Cali y Barranquilla el desempleo es del orden de 15%.

Todo lo anterior ha sometido al país a un proceso de urbanización acelerado ya una fuerte concentración de la población urbana, lo cual se expresa en las presiones crecientes sobre todo tipo de servicios en las ciudades y en los graves deterioros sociales⁵.

e. Estructura Urbana Desequilibrada

La espontaneidad de los desarrollos regionales y urbanos ha desarticulado la economía creando un dualismo entre una economía arcaica, la rural, ligada a sistemas de organización y géneros de vida que la mantienen en las zonas urbanas. Además, ha desarticulado el mismo sistema de ciudades, como lo demuestra la insuficiente comunicación entre ellas y sus zonas de influencia y la falta de complementariedad entre los servicios que los diferentes centros suministran.

En síntesis, como consecuencia del proceso operado se ha conformado una estructura urbana, con una concentración de actividades y problemas en las principales ciudades. Los centros intermedios presentan un estancamiento económico relativo y graves déficit en su equipamiento social, el cual se ha conformado olvidando muchas veces la complementariedad. A su vez, los pequeños centros urbanos presentan una estructura

⁵ Ver capítulo I: Política de Población.

económica y social inadecuada para atender a su población, lo cual acelera las migraciones hacia los grandes centros, haciendo perder dinamismo a los primeros y agravando los problemas de los segundos.

f. Deterioros Institucionales, Administrativos y Financieros

La falta de criterios de desarrollo regional y urbano, reflejados en la inexistencia de un marco territorial adecuado y en el desconocimiento de las funciones de cada ciudad dentro del territorio, han sido causas de los desequilibrios territoriales. Así ha existido descoordinación de las inversiones nacionales, departamentales y municipales. Caso evidente de esta situación se observa en la educación primaria: los municipios y la Nación, a través de las juntas de Acción Comunal, han construido instalaciones educativas sin que se haya previsto su funcionamiento por otras entidades del Gobierno.

Esta falta de coordinación se ha debido en gran parte, a la ausencia de un sistema de plan desde el nivel local al nacional. Así, hasta el presente, para encauzar el desarrollo regional y urbano, el país solamente ha contado con las orientaciones, por lo general independientes y des coordinadas, que proporcionan los organismos de planeación de muy pocos municipios y de algunos departamentos y corporaciones regionales de desarrollo, lo cual es y ha sido insuficiente.

A nivel municipal, la planeación ha sido básicamente del tipo físico urbano, y solamente opera en las grandes ciudades aunque de manera bastante limitada. Esto se explica por la ausencia de recursos financieros y humanos, la inflexibilidad de las estructuras administrativas y de los espacios de su jurisdicción, los cuales en algunos casos solo comprenden de manera parcial la zona urbana.

El acelerado proceso de urbanización y concentración urbana en las últimas décadas, ha transformado algunas ciudades al integrarlas a núcleos urbanos vecinos, con la aparición del fenómeno de "metropolización. Una nueva estructura administrativa para la prestación de servicios integrados se ha hecho necesaria.

Con notorias excepciones, la planeación departamental se ha reducido a estudiar los problemas financieros de las secciones para asegurar, en lo posible, el equilibrio presupuestal. Ha sido tan limitada su actividad, que el desarrollo socioeconómico de los departamentos continúa siendo en gran parte espontáneo y el urbano se realiza sin orden ni concierto.

Para resolver problemas específicas que se presentan en espacios económicos diferentes de los comprendidos por las divisiones político-administrativas existentes, se han creado corporaciones regionales de desarrollo, con objetivos de carácter integral. Sin embargo, su acción se ha restringido a la planeación sectorial. Por lo demás, tales entidades, en la mayoría de los casos, no coordinan sus actividades con las que adelantan las unidades político administrativas comprendidas dentro de su área de influencia.

Por otra parte, la limitación de los recursos departamentales y municipales es de tal naturaleza que los departamentos cubren sus gastos de funcionamiento con muy poca disponibilidad para inversión. En los municipios, a pesar de que sus ingresos son más elásticos, la disponibilidad de recursos para la financiación de obras de desarrollo es

insuficiente. Además, la tributación per-cápita a nivel municipal presenta grandes distorsiones según se deduce del cuadro No. 1

Cuadro No. 1

Ciudad	Ingresos propios (Miles 1967) ¹	Tributación per-cápita	Ingresos propios (Miles 1967) ²	Tributación per-cápita
Medellín	519.360	577	372.360	414
Bogotá	593.597	290	330.368	161
Cali	173.689	232	93.071	124
Barranquilla	111.789	207	62.506	116
Cúcuta	29.833	157	25.037	132
Bucaramanga	28.449	114	27.569	110
Cartagena	44.337	158	23.180	83
Manizales	27.567	110	14.155	57
Cartago	11.440	163	7.072	101
Buenaventura	5.963	57	5.880	56
Santa Marta	8.833	69	5.216	40

¹ Los ingresos propios provienen de:

a) Impuestos directos: predial, circulación y tránsito, alumbrado, aseo y vigilancia.

b) Contribuciones de valorización. c) Impuestos de industria y comercio, a las ventas y juegos permitidos. d) Ingresos por arrendamientos, explotaciones, intereses y dividendos, multas, reintegros, recursos del tesoro, aprovechamientos, e) Tarifas: plazas de mercado y ferias, mataderos y pabellón de carnes, imprentas y litografías, teléfonos y acueductos.

² Se excluyen tarifas de teléfonos y acueductos.

Se tiene que Medellín recaudó en 1967 \$414.00 por habitante, mientras que Bogotá, Cali y Barranquilla recaudaron, en el mismo año, \$161, \$124 y \$116 respectivamente. En las ciudades intermedias la situación es semejante; mientras Cúcuta recaudó \$132, Bucaramanga, Cartagena y Manizales recaudaron en su orden, \$110, \$83 y \$57. Descendiendo en la importancia de las ciudades, se encuentra Cartago con \$101, Buenaventura con \$56 y Santa Marta con \$40. La situación se agrava si se considera que aproximadamente 600 municipios cuentan con recursos inferiores a \$350.000.00 anuales, es decir, insuficientes para mantener una administración mínima⁶. A pesar de la limitación de recursos mencionada, parte de las iniciativas de los departamentos y grandes ciudades se dirige a la realización de obras urbanas suntuarias, palacios administrativos y excesivas instalaciones deportivas. Si bien aparentemente, estas inversiones disminuyen el desempleo a corto plazo, no sostienen el desarrollo económico en el mediano y largo plazo, crean presiones inflacionarias y aceleran el proceso migratorio.

1.2. Medidas correctivas adoptadas

a. Descentralización Administrativa y Fiscal

La falta de recursos municipales y departamentales para la prestación de los servicios sociales, obligó al Gobierno Nacional a asumir la prestación de algunos de ellos (totalmente la policía y parcialmente la educación), y a subsidiar otros mediante transferencias del presupuesto nacional. Estas medidas produjeron algunos beneficios a las regiones pero con detrimento de su autonomía. La Nación a su vez, para

⁶ Resultados preliminares con base a estudios del profesor Reza Rezazadeh indican que el costo mínimo de una administración municipal eficiente asciende a \$350.000.

disminuir esta tendencia centralizadora, ha desconcentrado administrativamente algunos institutos, otorgando mayor poder de decisión a sus agentes seccionales y locales y cediendo una parte de sus rentas (Ley 33 de 1968). Estas últimas, cuyo recaudo y control es propio de los departamentos y municipios, continúan siendo insuficientes para atender la demanda de nuevos y mejores servicios para la población.

Con el fin de contrarrestar el proceso de centralización a nivel nacional y aún departamental, algunos territorios, con la esperanza de obtener mayores recursos y lograr una mayor participación decisoria, se erigieron en nuevos departamentos y municipios. Para estos últimos, la legislación vigente establece que en el momento de su creación no deben tener menos de 10.000 habitantes y la unidad o unidades de los cuales se segreguen no han de quedar con menos de 15.000 habitantes; deben haber aportado a los anteriores durante los últimos tres años rentas por un mínimo de \$6.000, y estar en capacidad de organizar rentas anuales por \$14.000 como mínimo. Sin embargo, la mayoría de los municipios creados con posterioridad a la mencionada Ley no cumplen los requisitos. En 1968, 573 municipios tenían una población inferior a 15.000 habitantes, y 117 no llegaban a 5.000 habitantes.

b. Iniciativas de integración sectorial

- Integración Eléctrica. Se tiende a propiciar una nueva orientación de los intereses locales, municipales y departamentales, en razón de la conveniencia de crear entidades de jurisdicción mayor o través de la integración de las entidades existentes.
- Integración Educativa. Se adelantan programas de integración universitaria, a través de corporaciones regionales universitarias que cuentan con asistencia técnica del ICFES y con ayuda del Gobierno Nacional.
- Integración Hospitalaria. El "Plan Hospitalario Nacional", contempla el establecimiento de servicios de salud, integrados en cada región.
- Integración Turística. Constituye una importante iniciativa para algunas regiones del país y tiende a adecuar los medios para que el turismo se convierta en algunas de ellas en la "actividad motriz" que induzca otras actividades económicas regionales.

OBJETIVOS DE LA POLITICA DE DESARROLLO REGIONAL Y URBANO

La política de desarrollo regional debe ser compatible con las necesidades de la expansión económica nacional, ya que una descentralización económica excesiva puede conducir, a mediano plazo, al estancamiento del crecimiento económico y una concentración excesiva de las inversiones puede acentuar las disparidades regionales y en consecuencia, producir una distribución inequitativa de los beneficios del desarrollo económico. Se trata, en definitiva, de establecer cuáles son los equilibrios o desequilibrios soportables que permitan, simultáneamente, el crecimiento de la economía nacional y el beneficio económico y social de las regiones.

Los desequilibrios regionales no se corrigen espontáneamente por los mecanismos naturales de la economía. El libre juego de estos mecanismos puede agravar la situación. Por esta razón es indispensable una política regional y urbana concertadas.

2.1. Objetivos Generales

Los objetivos generales de esta política consisten en lograr la integración física, económica y socio-política.

- a. La integración física permite incorporar los llamados "enclaves regionales" al mercado nacional, mediante la red secundaria de carreteras y los caminos vecinales.
- b. La integración económica, en gran parte determinada por la integración física, se traduce en la ampliación de los mercados y la localización de actividades en regiones de alto potencial de desarrollo.
- c. Con la integración socio—política disminuyen las disparidades regionales en los campos sanitario, educativo y recreativo y se logra mayor participación de la población en el proceso decisorio del país.

2.2. Objetivos Específicos

Específicamente estos objetivos se concretan en:

- a. Aumento del Nivel de Vida en las Regiones.

La política debe considerar como objetivo importante elevar el nivel de vida en las regiones, mas no necesariamente igualarlo pues las disparidades de ingresos entre zonas diversas pueden explicarse por causas estructurales: los bajos ingresos en algunas regiones se explican generalmente por la existencia de actividades ineficientes o por la ausencia de recursos. En consecuencia, la meta no debe consistir en igualar los salarios en todas las regiones, puesto que ello podría introducir serias distorsiones en perjuicio de áreas potencialmente ricas.

- b. Orientación de las Migraciones

Dentro del proceso desarrollo, algunas zonas superpobladas y de bajo potencial deben disminuir su densidad demográfica con el fin de que una parte de la población eleve su productividad y mejore sus ingreso suprimir las migraciones en estos casos sería un error grave en un país en vía de desarrollo. Los Flujos migratorios, por el contrario, deben estimularse y orientarse. Dentro de esta perspectiva, el estímulo de algunos centros urbanos intermedios y de las zonas de colonización permitiría orientarlos.

- c. Aumento de La Competencia y de la Eficiencia Regional

Al localizarse, muchas industrias toman únicamente en consideración los factores que producen el máximo beneficio para la empresa, tales como costo de transporte, de materia prima, mano de obra, etc. Se deben considerar factores tan importantes como las economías de escala y externas, las necesidades del desarrollo regional y los imperativos de eficiencia que imponen a la economía la competencia internacional y los acuerdos sub-regional Andino y de la ALALC. En este sentido se debe buscar mayor concentración de

ciertas ramas industriales y la especialización de algunas ciudades con miras a lograr más alta productividad como consecuencia de las economías de escala y externas.

d. Eficiencia de las Inversiones Públicas en el Sector Social

En algunas regiones existen servicios de salud y de educación sub-utilizados mientras que en otras se notan déficits importantes. Este mismo fenómeno se observa en otros servicios públicos municipales. Por las razones anteriores, el propósito de eficiencia debe buscarse también a nivel de las inversiones públicas. En este sentido, el Gobierno procurará una relación adecuada entre la dimensión de los equipos urbanos que se instalen en cada centro y la población de la zona de influencia que cada dotación debe servir.

e. Modificación de la Estructura Urbana

La estructura urbana de Colombia ha tenido un importante desarrollo si se la compara con la de otros países de América Latina. Sin embargo, la excesiva concentración de la actividad económica que se ha producido en Bogotá durante los últimos años, ligada al estancamiento rotativo de algunas capitales regionales y de otros centros urbanos intermedios cuya población oscila entre 30.000 y 200.000 habitantes, hace inaplazable la adopción de medidas para la corrección del desequilibrio consiguiente.

f. Acción Conjunta de los Sectores Público y Privado

Se buscará acelerar el desarrollo regional mediante la acción conjunta de los sectores público y privado. La programación de las inversiones públicas es un instrumento valioso para alcanzar tal objetivo, ya que tales inversiones, debidamente orientadas, son un factor de estímulo para la actividad privada en aquellas regiones que el Gobierno considere de alta prioridad para el desarrollo.

3. EL MODELO DE REGIONALIZACION

El Modelo de Regionalización responde a la necesidad de crear el instrumento adecuado que permita realizar un análisis de conjunto sobre las implicaciones de los diferentes criterios para orientar la acción del Estado hacia un desarrollo integral y armónico de las diferentes regiones.

3.1. Bases Metodológicas

La necesidad de lograr un desarrollo integral y armónico requiere que las metas nacionales se refieran a espacios geográficos funcionales, (regiones y centros urbanos) que permitan complementar los distintos planes regionales, fijar prioridades para el desarrollo urbano, coordinar el crecimiento de las zonas más atrasadas con el de las más vigorosas y actuar sobre las corrientes migratorias internas con el fin de controlar la marginalidad urbana e impedir el crecimiento desmesurado y desordenado de algunos de los grandes centros. En fin se trata de ordenar racionalmente el territorio con el objeto de localizar los equipos urbanos y las inversiones industriales con criterios de eficiencia, de manera que se obtengan los beneficios básicos de la economía moderna. Con este propósito se elabora el Modelo mencionado cuya metodología se describe en el Gráfico No. 1 y sus bases

generales se exponen a continuación: Las regiones son los marcos geográficos de atracción de un centro urbano importante, que suele denominarse "polo de desarrollo", en el cual se concentran las actividades económicas y sociales de una zona que supera generalmente las divisiones político—administrativas y que constituye su "zona de influencia".

El Modelo de Regionalización comienza con la jerarquización funcional de los centros urbanos que requieren las condiciones de desarrollo de las diferentes regiones. Dicha jerarquización urbana consiste en la determinación del nivel y la función de cada centro urbano con relación a los demás, pues no todas las ciudades tienen la misma importancia en el contexto nacional y regional. Se realiza con base en tres conceptos fundamentales: el demográfico, el económico y el social. En lo demográfico se estudia la población en cuanto a su tamaño, concentración, vitalidad y movilidad. En el campo económico se analizan las actividades industriales, comerciales y bancarias. Lo social se estudia al considerar el "equipamiento urbano" o "equipos urbanos", es decir, las instalaciones que facilitan la prestación de servicios comunales educación, salud y recreación principalmente. Una vez jerarquizadas las ciudades, se determinan sus relaciones de interdependencia; se halla así la "red" o "malla urbana" nacional, es decir la distribución espacial de los centros urbanos jerarquizados. Esto permite determinar la zona de influencia de cada centro: espacios geográficos económica y socialmente dependientes. Finalmente, con base en la geografía y las relaciones entre los centros urbanos, se delimitan las regiones para el desarrollo, respetando o adecuando las zonas de influencia previamente determinadas.

Sin embargo, la integración nacional y regional exige ajustes en la "malla urbana", que se traducen en cambios de jerarquía de algunos centros, lo cual da origen a la malla requerida como instrumento de planeación y desarrollo. La malla urbana resultante proporciona criterios para el establecimiento de comunicaciones entre los centros urbanos, que por su interdependencia, actual y futura deben estar interconectados (red secundaria de carreteras), así como para localizar inversiones en equipamiento urbano y actividades industriales. Es importante anotar que la nueva jerarquización permite inducir la redistribución de la población, de acuerdo con la localización de los recursos naturales y de las actividades económicas. De esta manera es posible modificar la dirección de los flujos migratorios internos y controlar la atrofia o la hipertrofia de algunos centros urbanos. Sobre la base de los nuevos espacios es posible, además, crear instituciones locales y regionales más adecuadas que las existentes y capaces de promover el desarrollo económico y sociopolítico de los centros urbanos y sus áreas de influencia.

3.2. Aplicación de la Metodología

Se ha comprobado que el crecimiento económico no aparece simultáneamente en todos los puntos del espacio: se manifiesta en algunos puntos o "polos de desarrollo" que transmiten sus efectos, con intensidades variables, al conjunto de la economía. Este crecimiento económico se debe a las industrias denominadas "motrices" las cuales se concentran en los polos y cuyas dos características principales son las siguientes:

- La influencia directa e inducida de la actividad de un sector sobre los otros sectores de la economía;

- La concentración, en un número reducido de empresas, de la mayor parte de la actividad de la industria motriz, lo cual implica una denominación en los precios y en las previsiones de estas industrias sobre el mismo sector y los sectores asociados.

Naturalmente, a nivel regional la acción de la "industria motriz" se manifiesta por la importancia de su producción, del empleo que genera, de la elevada tasa de crecimiento de ambos, de las ventas intra y extra-regionales y de su capacidad de inducir el crecimiento de otras industrias ligadas a ésta, ya sea por materias primas o por los productos terminados que van a la demanda final. Las industrias "motrices" se identificaron con base en los siguientes indicadores:

- Tasa de crecimiento del empleo y del valor agregado, superiores a la tendencia nacional.
- Alta elasticidad del valor agregado con relación al producto bruto interno.
- Elevados coeficientes de concentración y de localización.
- Integración industrial.
- Porcentaje elevado de la producción en establecimientos de más de 100 trabajadores.
- Estudio de la presencia y ausencia de las ramas Industriales. El gráfico No. 2 presenta los resultados obtenidos.

Gráfico No 1

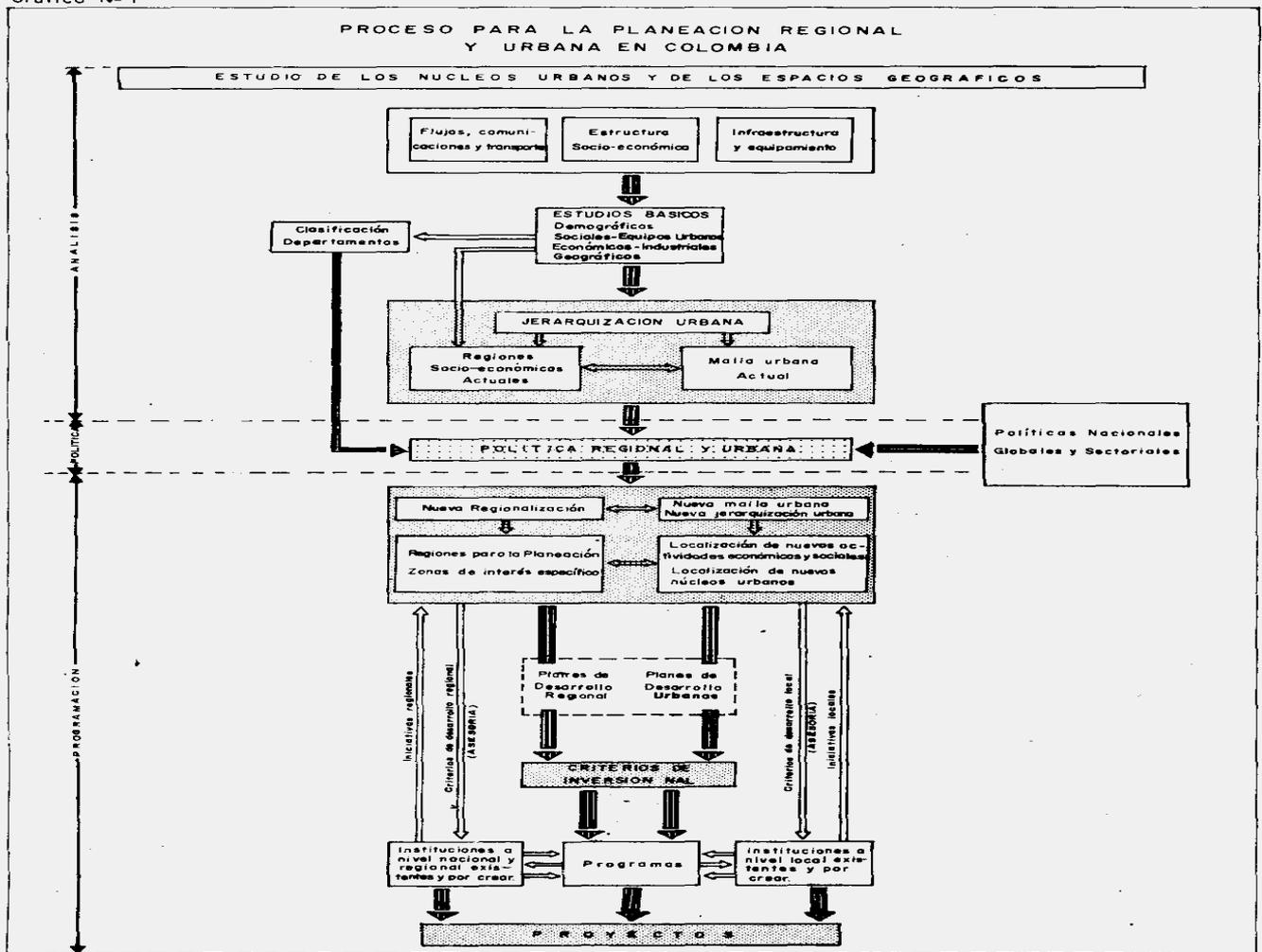


Gráfico Nº 2

Modelo de Regionalización

IDENTIFICACION DE LAS INDUSTRIAS MOTRICES

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION
Unidad de Desarrollo Regional y Urbano

RAMA INDUSTRIAL	TASA DE CRECIMIENTO DEL VALOR AGREGADO	TASA DE CRECIMIENTO DEL EMPLEO	ELASTICIDAD DEL VALOR AGREGADO CON RESPECTO AL P.B.I.	COCIENTES DE LOCALIZACION	IMPORTANCIA DE LA RAMA EN LA REGION	ESTUDIO DE LAS SUBRAMAS	ESTUDIO CUADROS PRESENCIA Y AUSENCIA	PRODUCCION EN ESTABLECIMIENTOS DE +100 TRABAJADORES	CLASIFICACION
ALIMENTOS					X			X	
BEBIDAS					X			X	
TABACO							X	X	
TEXTILES				X	X	X	X	X	Motriz
VESTUARIO									
MADERA Y CORCHO						X			
MUEBLES									
PAPEL Y DERIVADOS	X	X	X	X	X	X	X	X	Motriz
IMPRENTAS			X						
CUERO								X	
CAUCHO	X	X	X	X		X		X	Motriz
QUIMICA	X	X	X	X	X	X	X	X	Motriz
PETROLEO Y CARBON			X	X	X	X	X	X	Motriz
MINERALES NO METALICOS	X	X				X			
METALICAS BASICAS				X	X	X	X	X	Motriz
METAL-MECANICA	X	X	X	X	X	X	X		Motriz

a. Jerarquización Urbana.

Los centros urbanos se jerarquización con el objeto de definir los actuales "polos de desarrollo" y las funciones urbanas de alcance regional. Al efecto, se analizaron aspectos demográficos, económicos y sociales. En la primera etapa de estudio se consideraron los treinta centros y con iuntos urbanos de más de 30.000 habitantes, en 1964, en atención a que estos centros representaban el 96% de la población urbana en el mismo año⁷. Tales centros poseen equipos urbanos especializa dos (hospitales y establecimientos de educación superior o técnicos) y generaron, en conjunto, el 94% del valor agregado industrial del país, en 1966. (Ver cuadro No. 2)

— Aspectos Demográficos

Atendiendo el tamaño y la tasa de crecimiento de la población de las treinta ciudades, en 1966, se identificaron cuatro categorías bien diferenciadas, así:

De	30.000	a	120.000	habitantes
De más de	120.000	a	500.000	habitantes
De más de	500. 000	a	1.500.000	habitantes
De más de			1.500.000	habitantes

— Aspectos Económicos

De estos treinta centros urbanos no todos son "polos de desarrollo". Por otra parte, como puede deducirse del análisis de "ausencia y presencia de las industrias", las que cumplen las funciones de las denominadas "motrices" se localizan en los principales conjuntos urbanos del país: Bogotá, D.E.-Soacha, Medellín—Municipios del Valle de Aburrá, Cali-Yumbo y Barranquilla-Soledad. Al estudiar, además, la concentración industrial, se observa:

- A medida que es mayor la dimensión de las ciudades su estructura industrial se diversifica y decrecen sus coeficientes de especialización.
- En muchos casos las mismas ramas industria les se localizan en puntos diversos del territorio. Este hecho, que se opone a la consecución de mayores economías de escala, con resultados económicos algunas veces ineficientes (poca competitividad a nivel internacional, por ejemplo), se explica por los costos de transporte (distancia económica), las barreras geográficas y ios intereses regionales.
- Se registra la localización dispersa de factorías de pequeña dimensión en algunas ramas "motrices" del desarrollo.
- Las ramas industriales tradicionales (alimentos, bebidas, prendas de vestir, etc., presentan bajos coeficientes de concentración. En las ciudades de pequeña dimensión dichas ramas producen la casi totalidad del valor agregada.
- El empleo tiende a concentrarse en los establecimientos industriales de mayor dimensión. As lo participación porcentual en el empleo de las empresas de más de 100 trabajadores, presenta tendencia creciente en el período 1954-1966.

⁷ Población concentrada en núcleos de más de 20. 000 habitantes. Si se considera como población urbana la cie centros de más de 10.000 habitantes, los treinta centras representaban el 87%.

Cuadro No.2
POBLACIÓN DE LOS 30 PRIMEROS CENTROS Y CONJUNTOS URBANOS DEL PAÍS
1951-1964 y 1966

	P-51	P-64	r (%)	P-66
C. Bogotá, D.E. (+Soacha)	664.506	1.673.370	70.04	1.917.996
C. Medellín (+Municipios Valle de Aburrá)	397.738	948.025	65.76	1.035.434
C. Cali (+Yumbo)	245.568	633.485	71.87	728.919
C. Barranquilla (+Soledad)	296.357	530.651	44.16	577.993
C. Bucaramanga (+Girón y Floridablanca)	107.517	224.876	55.96	250.797
Cartagena	111.291	217.910	50.96	240.602
C. Manizales (+Villamaría)	92.030	195.542	56.40	216.180
C. Pereira (+Santa Rosa)	89.675	179.133	52.48	198.380
C. Armenia (+Calarcá)	72.805	155.364	57.49	173.778
Cúcuta	70.375	147.176	55.95	164.158
Ibagué	54.347	125.233	63.31	141.653
Palmira	54.293	106.502	51.10	117.612
Santa Marta	37.005	89.161	66.69	101.600
Pasto	48.853	82.546	39.78	89.193
Neiva	33.040	75.886	63.07	85.860
Montería	23.682	70.531	82.77	82.657
Buenaventura	35.087	70.079	52.47	77.620
Girardot	35.665	66.584	47.35	72.837
Buga	32.016	65.535	54.33	67.810
Barrancabermeja	25.046	59.625	65.78	63.978
Popayán	31.866	58.500	46.07	62.515
Tuluá	28.715	56.539	51.38	60.680
Cartago	31.051	55.682	44.29	52.712
Ciénaga	24.358	47.719	51.00	73.051
Villavicencio	17.126	45.277	73.72	52.277
Sincelejo	21.625	44.001	53.87	48.903
Valledupar	9.011	43.553	119.49	55.006
Tunja	23.008	40.451	42.79	48.857
C. Sogamoso (+Nobsa)	14.122	34.960	68.75	43.984
Duitama	1.723	31.865	107.49	39.228
TOTAL	2.735.501	6.175.761		6.942.340

NOTA: La letra "C" designa los conjuntos urbanos

- Aspectos Sociales

Establecida la jerarquía de los centros urbanos desde el punto de vista industrial, se confronta con la resultante del análisis de los equipos comunales a nivel urbano⁸. Este tercer aspecto es importante, por cuanto en la medida en que los diferentes equipos

⁸ "Equipos urbanos -Jerarquización de los centros de más de 10.000 habitantes" Documento DNP-335-UDRU—VII/de 1969.

comunales se concentran, las funciones del centro urbano se diversifican y éste adquiere mayor importancia. Esta importancia se basa en la fuerza de atracción que ejerce sobre las localidades que gravitan a su alrededor, es decir, de su zona de influencia.

Al analizar la clasificación de los centros según las características cualitativas y cuantitativas de cada uno de los equipos (salud, educación y recreación), se encuentra que las treinta ciudades principales del país conforman tres grupos que son claramente identificables. Es de anotar que existe cierta correlación entre el tamaño de la población y los aspectos cualitativos y cuantitativos de los equipos ubicados en el centro, salvo algunas excepciones.

Conviene advertir que la jerarquización obtenida por medio de los equipos urbanos no guarda perfecta consonancia con la clasificación de las ciudades por su importancia industrial, ni con la demográfica.

Síntesis

Para llegar a una jerarquización urbana definitiva, se utilizó un método de síntesis⁹, mediante la determinación de algunos indicadores de los aspectos demográficos, económicos y sociales, con base en estadísticas de 1965 y 1966, así:

- Población urbana;
- Valor o industrial;
- Valor de los cheques pagados directamente y por compensación;
- Número de camas en Hospitales;
- Matrícula en educación superior;
- Matrícula en centros de formación de! SENA

Sobre la base de la clasificación cualitativa y cuantitativa de los centros urbanos, se estudiaron varias alternativas y mediante un sistema de iteración se llegó a la jerarquización definitiva que aparecen en el Gráfico No. 3.

El Mapa No. 1 muestra la malla urbana actual del país, con la jerarquización de los centros, de más de 10. 000 habitantes.

b. Delimitación de las Grandes Regiones Socio-Económicas

La delimitación de las regiones socio—económicas, se hizo sobre la base de los siguientes criterios:

- Zonas Migratorias

De los estudios demográficos realizados¹⁰ se deduce que Antioquia, Atlántico, Cundinamarca (incluida el Distrito Especial) y Valle, constituyen cuatro grandes zonas de atracción. Estas secciones son sede de los polos principales de desarrollo: Bogotá,

⁹ Adaptación del análisis de discriminación de grupos de Fisher al problema de jerarquización de los centros urbanos". Documento DNP—336—GIP.

¹⁰ Las migraciones interdepartamentales en Colombia". Documento: GPRU—UER—008- DN P—IX—68

Barranquilla, Medellín y Cali, Al comparar a situación en 1951 con lo d 1964 (ver Mapas números 2 3) se constato una creciente influencia de Bogotá, D. E. Las migraciones de los departamentos del Huila y Tolima que antes se dirigían en su mayor parte hacia el Valle del Cauca, ahora lo hacen hacia el Distrito Especial. Para observar esa polarización del flujo migratorio en las cuatro secciones se utilizó un índice doblemente ponderado, por la población de origen y por la de destino, según se observa en los mapas que muestran las zonas migratorias que constituyen la primera aproximación a la delimitación regional.

Método Gravitacional

La influencia de los centros urbanos jerarquizados se midió aplicando el método de Reilly, según el cual dos centros urbanos de igual jerarquía atraen a un consumidor situado en el espacio en razón directa al producto de sus poblaciones e inversamente proporcional a una cierta potencia de su distancia. Para aplicar el método se utilizó la distancia virtual (Económica) expresada en costo de transporte.

- Confrontación con la Geografía

Por razón de las características geográficas y topográficas del pan, se confrontaron los resultados anteriores con estas características y en especial con las líneas divisorias de aguas. Se llegó de esta manera a una delimitación más exacta de las regiones.

- Confrontación con los límites Político—Administrativos

Con relación a los actuales límites político-administrativos se introdujeron algunos ajustes en la delimitación obtenida con el fin de respetar, hasta donde fue posible, los límites municipales. Dado que la mayor distorsión entre las divisiones político-administrativas y la realidad económica y social se produce a nivel departamental, los límites regionales no coinciden con los departamentales.

- Regiones socio-económicas actuales

El Cuadro No. 3 presenta los resultados del proceso arriba descrito y el Mapa No. 4 presenta la delimitación geográfica de las cuatro regiones socio-económicas del país¹¹:

Cuadro No. 3

R E G I O N			P O L O		
	Hab. 1970	Tasa de crecimiento 1951/64		Hab. 1970	Tasa de crecimiento 1951/64
I Costa Atlántica 1/	3.290.000	3.81	C. Barranquilla	690.000	4.42
II Central	7.850.000	2.92	C. Bogotá	2.540.000	7.00
III Sur-Occidental	4.430.000	2.84	C. Cali	972.000	7.19
IV Nor-Occidental	4.610.000	3.32	C. Medellín	1.346.000	6.55
Zona de interferencia (Magdalena Medio) 2/	700.000	3.06			

¹ Incluye el Archipiélago de San Andrés.

² Zonas de interferencia son aquellas sobre las cuales dos o más polos de desarrollo ejercen una atracción igual y en general presentan débil integración a las economías regionales.

¹¹ Es importante anotar que el estudio, en la actualidad, cubre la región andina los Llanos Orientales, la Amazonía serán objeto de un estudio especial.

Grafico Nº 3

Modelo de Regionalización

METODO DE SINTESIS PARA LA JERARARQUIZACION URBANA (1965 y 1966)

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION
Unidad de Desarrollo Regional y Urbano

CIUDADES	DEMOGRAFICOS	SOCIALES	ECONOMICOS	SOLUCION PROPUESTA AL MODELO MATEMATICO	JERARQUIZACION ADOPTADA
1-BOGOTA DE. + Soacha	■	■	■	■	■
2-MEDELLIN + Mpio Valle de Aburrá	■	■	■	■	■
3-CALI + Yumbo,	■	■	■	■	■
4-BARRANQUILLA + Soledad.	■	■	■	■	■
5-BUCARAMANGA + Girón, Florido Blanca	■	■	■	■	■
6-CARTAGENA	■	■	■	■	■
7-MANIZALES + Villa María	■	■	■	■	■
8-PEREIRA + Santa Rosa	■	■	■	■	■
9-ARMENIA + Calarca	■	■	■	■	■
10-CUCUTA	■	■	■	■	■
11-IBAGUE	■	■	■	■	■
12-PALMIRA	■	■	■	■	■
13-SANTA MARTA	■	■	■	■	■
14-PASTO	■	■	■	■	■
15-NEIVA	■	■	■	■	■
16-MONTERIA	■	■	■	■	■
17-BUENAVENTURA	■	■	■	■	■
18-GIRARDOT	■	■	■	■	■
19-BUGA	■	■	■	■	■
20-BARRANCABERMEJA	■	■	■	■	■
21-POPAYAN	■	■	■	■	■
22-TULUA	■	■	■	■	■
23-CARTAGO	■	■	■	■	■
24-CIENAGA	■	■	■	■	■
25-VILLAVICENCIO	■	■	■	■	■
26-SINCELEJO	■	■	■	■	■
27-VALLEDUPAR	■	■	■	■	■
28-TUNJA	■	■	■	■	■
29-SOGAMOSO + Nobsa	■	■	■	■	■
30-DUITAMA	■	■	■	■	■



MAPA Nº 2

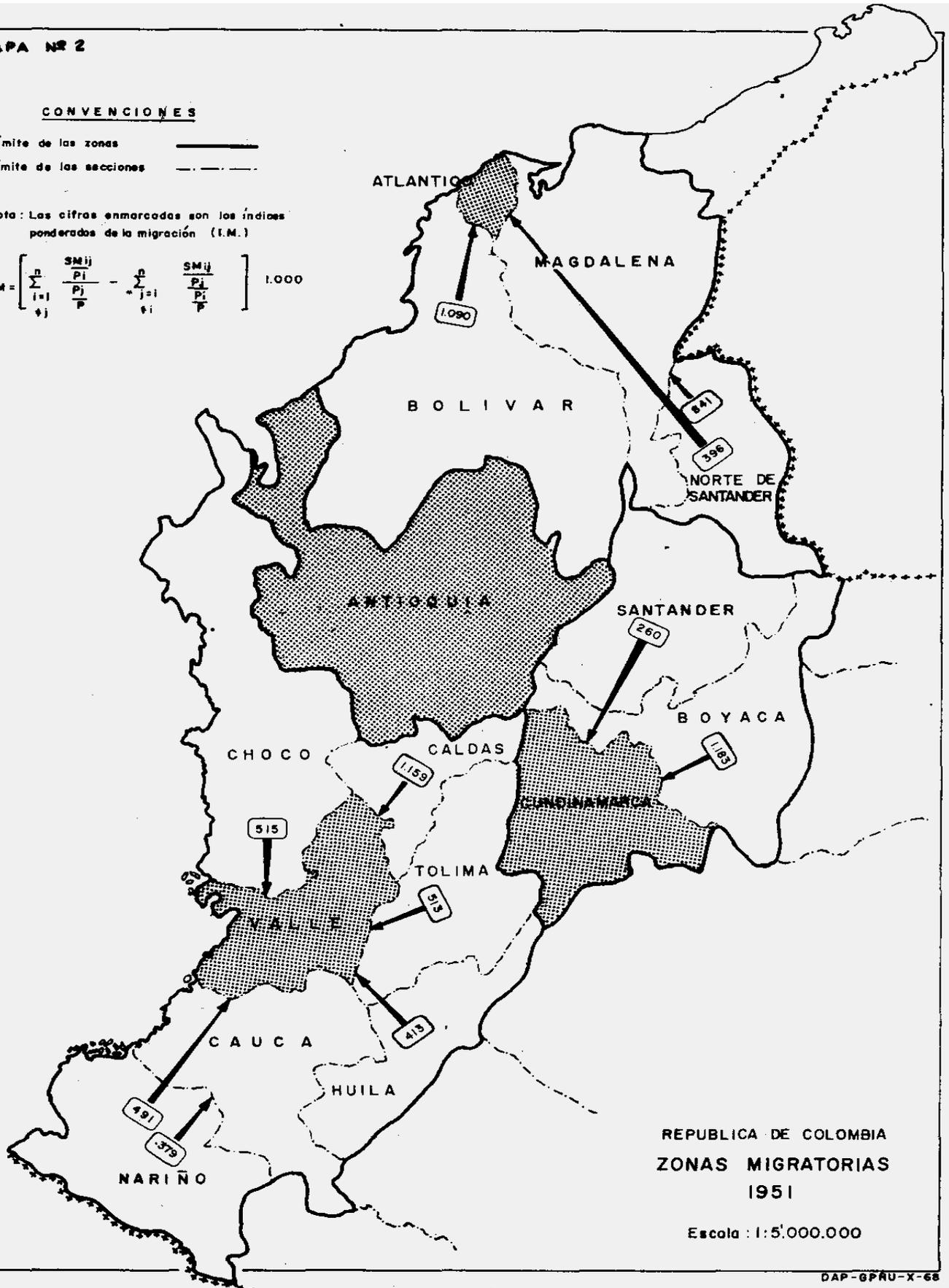
CONVENCIONES

Límite de las zonas ————

Límite de las secciones - - - - -

Nota: Las cifras enmarcadas son los índices ponderados de la migración (I.M.)

$$I.M. = \left[\sum_{i=1}^n \frac{SM_{ij}}{P_i} \frac{P_j}{P} - \sum_{j=1}^n \frac{SM_{ij}}{P_i} \frac{P_i}{P} \right] \cdot 1.000$$



REPUBLICA DE COLOMBIA
ZONAS MIGRATORIAS
1951

Escala : 1:5.000.000

MAPA N° 3

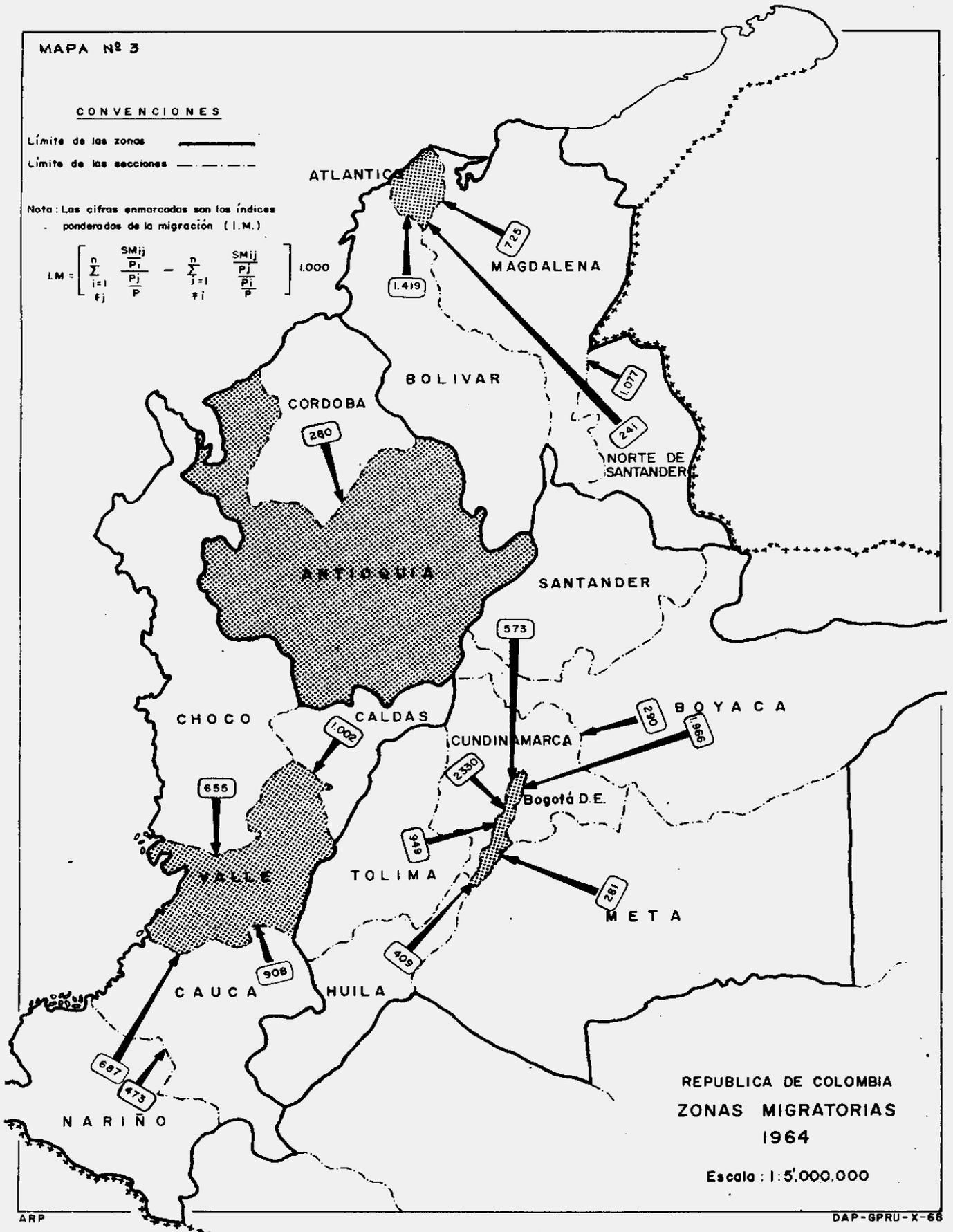
CONVENCIONES

Límite de las zonas —————

Límite de las secciones - - - - -

Nota: Las cifras enmarcadas son los índices ponderados de la migración (I.M.)

$$LM = \left[\sum_{i=1}^n \frac{SM_{ij}}{P_i} - \sum_{j=1}^n \frac{SM_{ij}}{P_j} \right] \cdot 1.000$$



4. BASES DE POLITICA

De conformidad con la Constitución Nacional, "Las divisiones relativas a la planificación y el desarrollo económico y social, podrán no coincidir con la división general".

"La ley podrá establecer diversas categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica, y señalar distinto régimen para su administración¹²"

4.1. Regiones para la planeación

Se hace necesario reducir los desequilibrios regionales, incorporar desarrollo zonas de gran potencial y crear el marco adecuado para establecimiento de los canales para la coordinación de las entidades nacionales, regionales y locales. Se requiere actuar sobre espacios geográficos cuya población y potencial económico sean suficientes para el desarrollo de una actividad regional propia y mejor distribución espacial de los polos de desarrollo.

Por tanto, se definen inicialmente las siguientes "Regiones para la planeación". (Ver cuadro No. 4 y Mapa No. 5)

Cuadro No. 4

R E G I O N				P O L O		
		Hab. 1970	Tasa de crecimiento 1951/64		Hab. 1970	Tasa de crecimiento 1951/64
I	Costa Atlántica ^{1/}	3.810.000	3.77	C. Barranquilla	690.000	4.42
ii	Central	5.780.000	3.17	C. Bogotá	2.540.000	7.00
iii	Sur-Occidental	3.410.000	2.98	C. Cali	972.000	7.19
IV	Nor-Occidental	3.258.000	3.65	C. Medellín	1.346.000	6.55
V	Centro-Occident.	1.767.000	2.20			
VI	Nor-Oriental	1.498.000	2.13			
VII	Magdalena Medio	700.000	3.06	En estudio		
VIII	Sur-central	665.000	3.03			

¹ Incluye el Archipiélago de San Andrés.

La zona de influencia de Montería, que en el diagnóstico se presenta integrada a la región noroccidental, se incluye para fines de la planeación en la región de la Costa Atlántica, teniendo en cuenta los programas de interconexión eléctrica, la integración vial, la integración universitaria y sus relaciones sociales y culturales con dicha región.

La futura región centro—occidental presenta, además de un desarrollo industrial apreciable, una economía agrícola casi homogénea y centros urbanos con una gran oferta de servicios. La región nororiental, a pesar de presentar actividades industriales y comerciales, es en su conjunto una zona de franca regresión.

¹² Constitución Política de Colombia, arts. 7 y 198.

Las posibles regiones del Magdalena Medio y Sur—central poseen un importante potencial en recursos naturales y aún condiciones favorables para la exportación¹³.

La ordenación del territorio en las regiones para la planeación se orientará a acelerar el crecimiento económico, corregir los factores que han hecho perder el dinamismo de algunas o inducir el crecimiento de aquellas aún no integradas. Sobre la base de la anterior propuesta se estudian los problemas económicos y sociales principales de cada región y se propondrán las acciones adecuadas. Con este objeto, se elaborarán planes regionales de desarrollo económico y social¹⁴. Las áreas fronterizas se tratarán en el interior de las Regiones para la Planeación mediante programas especiales, a fin de lograr además de su crecimiento económico, su integración nacional y con el área fronteriza del país vecino.

Así, las políticas regionales, conforme a objetivo seleccionado, se clasifican en tres tipos:

a. Arrastre del Desarrollo.

Las regiones con escaso desarrollo relativo, tasa de crecimiento económico inferior al promedio nacional, pero que en razón de su alto potencial en recursos económicos justifican acciones inmediatas para promover su desarrollo.

b. Corrección del Desarrollo.

Las regiones que han tenido un importante desarrollo relativo, tasa de crecimiento económico superior al promedio nacional, pero que por razón de una deficiente especialización en sectores económicos saturados o con débil crecimiento previsible, requieren que se modifique la tendencia mediante la diversificación de la economía regional.

c. Aceleración del Desarrollo.

Las regiones con desarrollo relativo muy importante, tasa de crecimiento económico superior al promedio nacional y existencia de industrias motrices deben acelerar su crecimiento en el futuro, con el objeto de buscar una mayor competitividad en el mercado internacional e inducir el desarrollo económico nacional.

4.2. Política urbana para el desarrollo regional

Para simplificar su presentación se denominarán los diferentes niveles urbanos así:

Nivel VI	:	Metrópoli Nacional
Nivel V	:	Metrópolis de Equilibrio
Niveles IV y III	:	Centros Regionales
Niveles II y I	:	Centros locales

¹³ A estas mismas conclusiones llega el estudio preliminar sobre el Metodológico Transporte.

¹⁴ Para San Andrés y Providencia se elaboro un plan de desarrollo turístico y se establecerá un Estatuto especial para dicha sección.

a. **Metrópolis Nacional**

Se mantendrá el crecimiento del conjunto urbano de Bogotá, mediante la racionalización de sus actividades económicas, sociales y culturales, sin que esta política vaya en detrimento de un desarrollo armónico de las regiones del país. Con este propósito se elaboró un plan de desarrollo urbano, metropolitano y regional para Bogotá y su zona de influencia.

b. **Metrópolis de Equilibrio**

Si la tendencia actual del crecimiento económico continúa, las nuevas unidades productivas tenderán a localizarse en Bogotá a causa de la existencia de múltiples factores favorables a la concentración industrial, especialmente las interdependencias horizontales y verticales que se establecen entre las "industrias motrices", la amplitud del mercado, la facilidad para la gestión financiera y administrativa y la "centralización intelectual".

Es necesario, por tanto, modificar la tendencia y orientar el crecimiento económico hacia las metrópolis de equilibrio (Medellín, Cali y Barranquilla), en plazo corto¹⁵, y a más largo plazo hacia aquellos centros urbanos que deben cumplir funciones de capitales regionales (polos de desarrollo).

Así se neutralizará, por lo menos parcialmente, el proceso de concentración de las actividades económicas, sociales y administrativas en Bogotá, mediante el fortalecimiento de metrópolis capaces por sus actividades económicas y sociales, de estimular el desarrollo de las relaciones socioeconómicas del país, y disminuirán en consecuencia, la fuerte presión demográfica y las tensiones sociales en la Metrópoli Nacional. Entre las acciones que se promoverán a corto y mediano plazo pueden mencionarse:

- Especializar las actividades industriales ya desarrolladas y estimular la creación de complejos industriales. Al efecto, las inversiones de las industrias "motrices" se concentrarán en estos polos de desarrollo, los cuales a su vez fortalecerán las economías regionales y por razón de la consiguiente concentración industrial, la posición de Colombia en el Grupo Andino.
- Dotar las metrópolis de equilibrio de equipos urbanos de nivel superior; enseñanza superior, institutos especializados, hospitales universitarios, centrales de transporte y abastecimiento, etc.
- Definir y crear, en el menor plazo posible, las Áreas Metropolitanas de estos centros urbanos para dotarlos de los instrumentos legales, administrativos y financieros adecuados.

c. **Los Centros Regionales**

Muchos de los centros urbanos cuya población oscila entre 30.000 y 200.000 habitantes, están desde el punto de vista económico, estancados. La expansión industrial de estos centros se ha sustentado sobre las industrias denominadas tradicionales, cuya capacidad de generación de empleo es limitada: alimentos, bebidas y vestuario especialmente. La

¹⁵ Actualmente están en proceso los estudios de desarrollo metropolitano correspondientes.

mayoría de estos centros cumplen la función de transformar los productos agrícolas provenientes de su zona de influencia que se comercializan en el sitio. En algunos casos no utilizan la totalidad de su capacidad instalada y sus actividades con frecuencia estacional, pues sigue el ritmo de las cosechas. El equipamiento urbano de estos centros es a menudo deficiente. Con el objeto de crear, en el interior de cada región para la Planeación; una malla urbana que modere los flujos migratorios hacia Bogotá y las metrópolis de equilibrio, y estimular algunas zonas potencialmente desarrollables, pero con problemas especialmente difíciles, se promoverá el desarrollo de los "Centros Regionales" dentro de un orden de prioridades. A este nivel las acciones a tomar se orientarán hacia los siguientes objetivos.

- Implantar empresas que empleen mano de obra intensiva, lo cual significa fomentar la pequeña y mediana industria.
- Buscar la integración de la agricultura con la industria en las regiones de alto potencial agrícola.
- Dotar estos centros urbanos de los servicios públicos necesarios, según un orden de prioridades que tome en consideración el déficit urbano actual y del área de influencia servida.
- Elaborar planes de desarrollo urbano para los centros más importantes de este grupo de ciudades.

d. Centros Locales

El desarrollo de estos centros se relacionará con la actividad rural y la transformación que experimenta la agricultura. La transformación rural se concebirá en función del equilibrio entre los factores económicos que tienden a especializar y concentrar la actividad agrícola en zonas altamente productivas, y la necesidad social de orientar las migraciones y desarrollar la colonización, con el fin de disminuir las tensiones sociales en el corto plazo y obtener una expansión económica en el futuro. En consecuencia, el desarrollo rural se adelantará no solamente en función de la agricultura, sino sobre la base de un desarrollo complementario de actividades agrícolas, artesanales, industriales (pequeñas industrias) y en algunos casos del turismo.

La nueva jerarquía urbana que se desprende de la aplicación de los criterios anteriores, servirá de base para definir las prioridades de la red secundaria de carreteras, de los caminos vecinales y de los servicios públicos. Además, la localización y dimensión de los equipos de salud y educación, se precisarán al determinar las "curvas de isotiempo"¹⁶ para los centros urbanos anteriores con sus nuevas funciones.

4.3. Criterios regionales para la política sectorial

La política regional complementa la política sectorial del Gobierno al situar la en el espacio y estudiar sus implicaciones geográficas.

Se propone a la vez, lograr una más equitativa distribución de la expansión económica y un acelerado ritmo de desarrollo. Las acciones regionales para los diferentes sectores

¹⁶ Las "curvas de isotiempo" miden la accesibilidad de la población de la zona de influencia al centro regional expresada en tiempo y frecuencia de viajes utilizable.

toman en consideración tanto la diversidad de situaciones regionales como el desarrollo económico en su conjunto y tienden a:

- Orientar las inversiones públicas hacia las regiones y ciudades en donde produzcan un mayor beneficio económico y social;
- Orientar los organismos públicos y privados regionales para lograr mayor desarrollo económico y social de su región, y
- Orientar la empresa privada para lograr la realización de sus objetivos económicos.

a. Política Industrial

La política de desarrollo industrial se enfrenta a dos compromisos: por una parte, a la necesidad de una relativa descentralización de las actividades económicas, para lograr un desarrollo armónico de las regiones del país y por otra, a las exigencias impuestas a la industria colombiana por la competencia internacional y por los acuerdos de Integración Latinoamericana. Lo anterior hace inaplazable una política de mayor eficiencia de este sector, solo posible por la mayor utilización de las capacidades de producción existentes y la especialización de algunas ciudades para obtener economías de escala y externas, mediante la creación de complejos industriales. Dentro de esta perspectiva deberán fortalecerse las Metrópolis de Equilibrio y algunos centros regionales, mediante una política de aceleración de su crecimiento industrial basada en las industrias motrices en el primer caso, y en las industrias con alta intensidad de mano de obra en el segundo.

Conforme a lo anterior, se es incentivos tributarios, laborales, crediticios, de dotación de infraestructura y de capacitación de mano de obra. De conformidad con la Ley 48 de 1968, se estudiarán y determinarán reglamentos que establezcan excepciones a la aplicación de algunas normas laborales vigentes para actividades o empresas que impulsen la economía en zonas de escaso desarrollo relativo.

Se llevarán a cabo las siguientes acciones:

En las Metrópolis de Equilibrio:

- Se crearán los mecanismos adecuados que faciliten la reinversión, en la misma región, de las utilidades generadas por las industrias en beneficio de sus complementarias;
- Se otorgarán incentivos tributarios y de crédito a las industrias motrices en los polos de desarrollo. Este incentivo será aplicable a aquellas inversiones que faciliten la integración y la especialización industrial;
- Se incorporarán los criterios de especialización regional e integración industrial en la adjudicación del crédito y en la realización de las inversiones de los organismos de fomento industrial;
- Se aplazará la creación de nuevas zonas francas hasta la adecuación de la legislación vigente, la cual contemplará la existencia en el área de facilidades evidentes para la importación y exportación y de líneas de producción especializadas para los mercados externos, así como los aspectos tecnológicos y de productividad que aseguren nivel de competitividad;
- Se orientarán los programas de capacitación de mano de obra industrial en forma que responda a los criterios de localización de la industria;

- Se complementarán las medidas anteriores con incentivos de infraestructura adecuados para lograr la formación de grandes "conglomerados industriales de desarrollo".

En los Centros Regionales y Locales:

- Se otorgará crédito preferencial a la mediana y pequeña industria con alta intensidad de mano de obra;
- Se promoverán centros de desarrollo artesanal, mediante la creación de los incentivos crediticios y de infraestructura necesarios; en donde sea conveniente, se buscará impulsar esta actividad en complementariedad con el turismo¹⁷.

b. La Política Agrícola

- Tenderá a impulsar el desarrollo del sector, buscando la óptima utilización de los recursos humanos y naturales en aquellas áreas deprimidas identificadas como "zonas problema"¹⁸.
- Promover los estudios tendientes a evaluar en cada "región problema", la población agrícola activa que con un ingreso aceptable¹⁹ y una tecnología dada, pueda trabajar eficientemente. A su vez, se intensificarán las acciones tendientes a la reestructuración de la propiedad.
- Elaborar los estudios necesarios para identificar las regiones aptas para la colonización. Se buscará la integración de estas zonas con las economías regionales. Organizar y orientar la migración de la población excedentaria de las "regiones problema" hacia las zonas de colonización previamente identificadas. Se estimulará la formación de núcleos rurales espacialmente integrados para facilitar la prestación de los servicios.
- Fijar de acuerdo con la metodología del Modelo de Regionalización, las prioridades para la construcción de los caminos vecinales que logren el mayor beneficio a la población rural.
- Promover la creación de Cooperativas Agrícolas en las "zonas problema" y de colonización. Con este fin se estudiarán las formas y funciones más adecuadas para cada tipo de región.
- Llevar a cabo campañas de preservación del espacio rural para evitar el deterioro que produce sobre éste la colonización no dirigida.
- Concentrar el desarrollo agrícola en las zonas de alto rendimiento, en donde sea viable realizar una explotación mecanizada y una fácil distribución de productos a los centros de consumo del país y del extranjero.
- Intensificar la integración de la industria y la agricultura en las zonas en donde ya existe y promover estudios de Factibilidad para crearla en las zonas de gran potencial agrícola carentes de una estructura industrial desarrollada.
- Promover agricultura intensiva en las áreas rurales inmediatas a las metrópolis, con el objeto de permitir su abastecimiento adecuado y permanente en productos agrícolas.
- Delimitar zonas para desarrollo agrícola intensivo en las Regiones para la Planeación. A este propósito se promoverán estudios comparativos que permitan establecer las

¹⁷ Esta política tiene su primera aplicación en la iniciación del "Estudio de Factibilidad sobre la ciudadela artesanal de Popayán". Documento DNP

¹⁸ Para la identificación de "zonas problema" se utilizarán los criterios de densidad de población, predominio del minifundio, baja productividad del trabajo, bajos ingresos de la población y saldo migratorio negativo.

¹⁹ Este ingreso podría ser equivalente al del salario promedio en la industria de la respectiva región.

condiciones naturales y económicas más favorables para el desarrollo de este tipo de agricultura.

- Intensificar las campañas tendientes a aumentar la productividad en las zonas de gran potencial agrícola.
- Promover estudios para la creación de centrales regionales de abastecimiento en las metrópolis con miras a racionalizar los circuitos de comercialización.
- Orientar los programas de educación agrícola y asistencia técnica con forme a las bases de política de desarrollo regional enunciadas.

c. Política del Equipamiento Urbano

Las inversiones se dirigirán a corregir los desequilibrios sociales entre ciudades de la misma jerarquía y serán acompañantes de las inversiones en actividades económicas.

La localización de los diferentes equipos urbanos se determinará en relación directa a la dimensión y concentración de la población y a la densidad rural de su zona de influencia.

Se considerarán los centros que generen demanda suficiente para asegurar una rentabilidad social mínima del equipamiento urbano y que presenten fácil accesibilidad para los usuarios de su zona de influencia. Se establecerán sistemas regionales integrados, principalmente en lo que se refiere a los equipos de educación y salud, con el fin de corregir y evitar, a nivel regional y aún en ciertas localidades, los déficit y la subutilización de ciertos servicios.

- Equipamiento Sanitario

“La racionalización en el aprovechamiento del personal médico y del de las profesiones auxiliares tiene que ir acompañada de la racionalización en la ubicación y uso de los recursos materiales. Una red de puestos de salud, hospitales regionales y hospitales departamentales, coronada con algunos de carácter nacional para ciertas especializaciones, red que tomaría en cuenta el volumen de población, el coeficiente regional de morbilidad y la naturaleza de ésta y que estaría ligada con buenos servicios de transporte y ambulancia es el ideal ambicionable”²⁰. En consecuencia, se buscará fortalecer en las metrópolis de Equilibrio la oferta de servicios especializados de alta cirugía e investigación (hospitales universitarios, etc.)

En los Centros Regionales se establecerán los hospitales generales o regionales que prestarán servicios de prevención, recuperación, rehabilitación y fomento.

En los Centros Locales se establecerán hospitales con servicios de cirugía, urgencias, gineco—obstetricia y pediatría.

En toda esta red, el criterio Fundamental será la integración de los servicios²¹.

- Equipamiento Educativo

²⁰ CARLOS LLERAS RESTREPO “Mensaje al Congreso de la República” Julio 1267, páginas 297 y 299.

²¹ El Ministerio de Salud y Planeación Nacional elaboran actualmente los estudios correspondientes para la creación de sistemas regionales de salud conforme al Modelo de Regionalización.

Se fortalecerá la educación superior en las Metrópolis de Equilibrio.

En los Centros Regionales de nivel IV, se reforzará la educación media y técnica. En los de nivel I se crearán estas instalaciones para que cumplan las Funciones que les corresponde dentro de la malla urbana regional. Los Institutos Nacionales de Educación Media que se localizarán en su primera y segunda etapas en las Metrópolis y en los Centros Regionales de nivel IV, y en algunos de nivel III. Para establecer su dimensión y localización definitivas se confrontará con el Modelo de Regionalización en los siguientes aspectos: demanda potencial de la población del centro y su zona de influencia. Estudio de la estructura económica de los centros y su zona de influencia, para determinar los tipos de ramas académicas que la subregión necesita para su desarrollo. En los Centros Locales se buscará la integración de la educación secundaria con el fin de lograr una prestación más eficiente del servicio y asegurar su rentabilidad social.

5. INSTRUMENTOS PARA LA APLICACION DE LA POLITICA DE DESARROLLO REGIONAL Y URBANO

Para remediar las disparidades entre las regiones y lograr un desarrollo armónico de sus economías, el Gobierno Nacional promoverá las acciones necesarias para hacer coherentes y complementarias las iniciativas de descentralización y de integración que comienzan a surgir en el país. Por una parte dará a la descentralización su verdadero contenido, haciendo énfasis en la descentralización económica como base fundamental de una verdadera descentralización. Por la otra, buscará superar el contenido sectorial, que hasta el momento han tenido las iniciativas de integración, mediante la elaboración y ejecución de planes regionales de desarrollo que coordinen las acciones de los centros regionales de decisión. Para que una política de desarrollo regional y urbano pueda aplicarse, es necesario que cuente con instrumentos legales, administrativos y financieros adecuados.

5.1. Instrumentos Legales y Administrativos

De conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 2996 de 1968, el Departamento Nacional de Planeación continuará prestando asesoría a las administraciones seccionales y locales, especialmente a sus oficinas de planeación, a fin de lograr su adecuación para las tareas del desarrollo.

El Acto Legislativo No. 1 de 1968 sentó las bases para la expedición de las normas legales necesarias. Entre los proyectos de ley que se han preparado sobre el particular merecen destacarse:

a. Sobre la Planeación en los Diferentes Niveles

El proyecto de ley sobre la Planeación Regional, Departamental, Metropolitana y Municipal crea los instrumentos para la coordinación de las inversiones públicas, y establece los canales para que las iniciativas locales y regionales se integren en los planes de desarrollo económico y social de la nación.

El proyecto de Ley considera la instancia regional en el proceso de planeación, y autoriza la delimitación de las regiones y la creación de polos de desarrollo, lo mismo que el establecimiento de los incentivos para su promoción.

Las regiones han de permitir la ejecución de programas y proyectos de características supradepartamentales, facilitando además la coordinación de las acciones que, a ese nivel deban emprenderse.

Como autoridad superior para la promoción y coordinación se prevé la creación de Comités de Desarrollo Regional, los cuales estarían compuestos por los gobernadores y congresistas de la Región y cumplirían, entre otras, las siguientes funciones:

- Asesorar al Gobierno Nacional en la promoción, elaboración, coordinación y ejecución de los planes y programas de desarrollo regional.
- Proponer al Gobierno Nacional planes, programas y proyectos de interés regional, y si fuere del caso, los estudios de identificación y de factibilidad necesaria, así como la distribución de su costo entre la Nación y las entidades territoriales que formen parte de la Región.
- Coordinar y promover la acción regional de las entidades nacionales y departamentales, gestionar la financiación y ejecución de los programas y proyectos de carácter regional y evaluar sus resultados.

El Gobierno Nacional asignará las funciones de Secretaría Técnica de los Comités de Desarrollo Regional a la oficina de planeación de uno de los Departamentos de la respectiva región o creará dichas oficinas cuando lo considere conveniente.

El proyecto establece además, que para los fines de la planeación, los ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos nacionales deben adoptar divisiones que coincidan con las Regiones para la Planeación.

b. Sobre Arcas Metropolitanas

El proyecto de Ley sobre "Áreas Metropolitanas" permite su organización como personas jurídicas de derecho público. Sus competencias se refieren, principalmente, a la ejecución de los planes de desarrollo físico, económico y social del área, la prestación de servicios comunes a los municipios que las integran, la reglamentación sobre uso del terreno y demás aspectos de orden urbanístico, y la prestación la asistencia técnica a los municipios del área.

El Gobierno y la administración de las áreas estarán a cargo de una Junta y un Prefecto Metropolitanos.

Corresponde a las Juntas Metropolitanas:

- Adoptar los planes y programas de desarrollo del área.
- Aprobar el presupuesto anual de rentas y gastos del área.

Corresponde al Prefecto Metropolitano:

- Dirigir, coordinar y controlar, el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del área.
- Presentar oportunamente a consideración de la Junta Metropolitana los proyectos necesarios para el normal funcionamiento del área.

c. Sobre la Creación y Supresión de Municipios

La creación de nuevos municipios no ha sido el instrumento adecuado para solucionar los problemas de desarrollo local. A fin de evitar su proliferación, el pliego de modificaciones al proyecto de ley que curso en el Congreso sobre creación de municipios hace más estrictas las condiciones para que una porción de territorio pueda erigirse en municipios. Se busca así que las nuevas entidades correspondan a unidades socio aptas para lograr un desarrollo local integral y que sean capaces de suministrar, tanto a la población concentrada en el núcleo urbano como a la dispersa en su zona de influencia, los servicios mínimos que corresponden a este nivel de gobierno.

5.2. Medios Financieros

Los recursos para realizar la política de planeación regional y urbana deben provenir del esfuerzo conjunto de los Gobierno Nacional, Departamental y Municipal, así como del sector privado.

El Gobierno Nacional, a través del presupuesto nacional de inversiones, tomará las medidas necesarias para moderar los desequilibrios regionales.

El proyecto de Ley sobre "Situado Fiscal", permite complementar, mediante la transferencia de recursos nacionales, los esfuerzos de los Departamento y Municipios para su desarrollo. El robustecimiento del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano y la posibilidad de que el Banco Central Hipotecario descuente los préstamos que los bancos comerciales hagan a las administraciones locales para proyectos de infraestructura, permitirán estimular el desarrollo urbano. Estos dos aspectos son tratados en los proyectos de ley sobre 'vivienda y desarrollo urbano' y "áreas metropolitanas

La facultad que se espera ser concedido a los Departamentos, Intendencias, Comisarías y al Distrito Especial de Bogotá, para gravar el consumo de cigarrillos extranjeros, complementará los anteriores incentivos e incrementará los recursos fiscales de las entidades seccionales.

Cuando un programa sea de alta prioridad para el desarrollo regional y los entidades públicas municipales y departamentales no dispongan de los recursos necesarios para su ejecución, el Gobierno Nacional estudiará la posibilidad de transferir los recursos necesarios para realizar dichos programas. Además, como complemento a los mecanismos financieros descritos, el Gobierno Nacional estudiará la posibilidad de crear un Fondo de Desarrollo Regional destinado a financiar proyectos de interés regional.