

# LAS DISPARIDADES REGIONALES: UNA EXPLORACIÓN TEÓRICA INTERDISCIPLINARIA

MARÍA ELENA BOTERO OSPINA\*

## RESUMEN

En este trabajo se presenta una perspectiva interdisciplinaria para la exploración de la disparidad territorial que podría ser aplicada al caso de los departamentos colombianos. Se parte de la geografía política para explicar la conformación de los Estados en su organización territorial y su división político-administrativa. Se abordan los enfoques de la economía y la geografía institucional y regional para explicar el papel de las instituciones en las dinámicas económicas de los territorios. Esto remite al estudio de la acción pública, entendida como una gestión que trasciende la acción gubernamental. Integra al sector privado y a las instituciones sociales y políticas para explicar cómo se puede construir una acción concertada a fin de atacar de manera directa las brechas entre los territorios a partir del impulso del desarrollo territorial.

**Palabras clave:** Desigualdades regionales, crecimiento regional, geografía política, instituciones, acción pública.

**Clasificaciones JEL:** P16, P25, R58

---

\* La autora es Profesora de Carrera Académica de la Facultad de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario en Bogotá. Este texto es parte de la tesis que presentó para optar al título de Ph.D. en Geografía en la Universidad de Varsovia, Polonia. Correo electrónico: maria.botero@urosario.edu.co. Recibido: marzo 27 de 2016; aceptado: mayo 3 de 2016.

## ABSTRACT

### *Regional Disparities: An Interdisciplinary Theoretical Approach*

This article presents an interdisciplinary perspective to explore the disparities among Colombian departments. I take into account political geography to explain the formation of states in their territorial organization and its political and administrative divisions. The differences in development among departments is explained through economics and institutional and regional geography, to explore the role of institutions in the economic dynamics of the territories. This brings us to the study of public action, understood as action that transcends government action. It integrates the private sector with social and political institutions to explain how concerted action can be undertaken to fill the gaps among regions through the promotion of territorial development.

**Keywords:** Regional inequalities, regional growth, political geography, institutions, public action

**JEL Classifications:** P16, P25, R58.

## I. INTRODUCCIÓN

Las teorías que explican las desigualdades regionales se pueden clasificar en tres grandes grupos. Del primero hacen parte aquellos enfoques que explican cómo se comporta el desarrollo territorial entre distintas entidades que comparten una unidad administrativa. El segundo grupo, más allá de la descripción de los comportamientos, se interesa por conocer los factores que determinan las desigualdades. Y el tercero, dentro de esta misma línea, explica las disparidades regionales solo desde los niveles de actividad económica que llevan a cabo los territorios.

La nueva geografía regional se orienta al análisis de los complejos lazos que conectan a las personas con la naturaleza, pero a través de la sociedad o, en palabras de Milton Santos (2006), a la interacción entre sistemas de objetos y sistemas de acciones. Según Lovering (1989), las características estructurales de la región deben ser consideradas en su conjunto y no separadas como partes, toda vez que las interacciones y relaciones entre los actores se dan porque existe la región donde

estas ocurren, y al mismo tiempo, la región no existe por fuera de tales interacciones. De ahí las relaciones de necesidad que constituyen la región.

Visto de esta manera, el análisis de las disparidades regionales no puede ser abordado solo desde un enfoque geográfico, económico, o institucional. No existen teorías en la ciencia geográfica que den cuenta del fenómeno de disparidad territorial de manera integral. Por lo tanto, es preciso tomar como marco de referencia una combinación de enfoques teóricos de las escuelas geográficas. Este trabajo es un intento de construir un marco explicativo integral de las disparidades regionales. De esta manera se espera contribuir a que las brechas entre las entidades territoriales nacionales puedan ser estudiadas desde perspectivas geográficas, económicas, sociales, e institucionales de forma complementaria e integrada, a partir del trabajo de autores muy diversos pero que confluyen en explicaciones pertinentes y compatibles sobre las formas en las que se presenta la distancia en los niveles de desarrollo entre los territorios.

Aquí se parte del enfoque de Claude Raffestin (2001), a fin de explicar desde la geografía del poder el fenómeno de la conformación de los estados en su organización territorial y su división político-administrativa. En particular, este enfoque permite explicar cómo ha sido conformada la organización territorial del Estado colombiano y cómo la nación usa esta división para mantener su capacidad de dominar los territorios subnacionales.

La división político-administrativa ha determinado las competencias y los niveles de autonomía que los departamentos colombianos pueden detentar. Del ejercicio de dichas competencias depende que estas entidades territoriales obtengan o no mayores niveles de bienestar para su población y un crecimiento económico de su sistema territorial ¿Que explica, entonces, el diferencial señalado si todos los departamentos tienen las mismas competencias y funciones? La respuesta se halla en los enfoques de la economía y la geografía institucionales, y la geografía regional. Estos enfoques teóricos serán usados para explicar la función que cumplen las instituciones en las dinámicas económicas de los territorios, tanto como agentes constructores de riqueza como en asociaciones de ciudadanos que crean condiciones favorables a la inversión, a la creación de empleo y de actividades productivas, y al funcionamiento de un sistema político en condiciones de democracia y paz social. Con las herramientas de la geografía política se intentará explicar cómo la forma de producción capitalista en economías globalizadas crea un dilema entre la función de dominación territorial que el Estado central requiere para garantizar su poder frente a los territorios subnacionales

y la función de no diferenciación e integración de los territorios que el sistema económico abierto al mundo requiere para hacer competitiva la producción de las empresas instaladas en los mismos.

Esta discusión lleva al estudio de la acción pública, entendida como acción que trasciende la acción gubernamental e integra al sector privado y a las instituciones sociales y políticas. Se adopta el enfoque de acción pública planteado por Patrice Duran (1999) para explicar cómo se puede construir una acción concertada a fin de reducir las brechas regionales a partir del impulso del desarrollo territorial.

## II. DISPARIDADES REGIONALES Y GEOGRAFÍA DEL PODER

Tal como lo plantea Raffestin (2001, p. 4), la geografía hoy trata cada vez más sobre el poder, es decir, el dominio sobre el territorio y sus actores y tomadores de decisiones. En contraposición, los enfoques clásicos de la geografía política partían de la idea de que existe una relación estrecha entre el suelo y el Estado. Se señalaba que “el elemento fundador, formador del Estado fue, para Ratzel, el enraizamiento en el suelo de las comunidades que explotan los potenciales territoriales” (*Ibid.*, p. 14). Para Ratzel (1987), es como si el Estado fuera el único lugar de poder, como si todo el poder estuviera concentrado en él. Sin embargo, este Estado que no es visible se expresa en múltiples manifestaciones espaciales. El aporte de Ratzel es la determinación de las categorías para descifrarlo a través de los conceptos de capital y frontera, centro y periferia, interior y exterior, superior e inferior, etc.

Aun así, el trabajo de Ratzel tiene limitaciones explicativas en cuanto a las disparidades territoriales, puesto que al considerar que poder es igual a Estado, se circunscribe a un nivel analítico espacial, limitado por las fronteras. Sin bien es cierto que la jerarquía de niveles creados por el Estado para organizar, controlar y gestionar el territorio y la población es necesario para explicar el funcionamiento de las relaciones de poder en el territorio, esta institución, que tiene un carácter cada vez más integrador y circundante, hace que las entidades subnacionales sean vistas más como relevos espaciales para difundir el poder estatal, que como niveles articuladores del ejercicio de poderes inferiores. Así, muestra una escala de geografía unidimensional que no es aceptable, en la medida en que en el territorio existen poderes múltiples que se manifiestan en las estrategias regionales o locales.

La otra limitante del enfoque de Ratzel es que, para este, el poder estatal es un hecho evidente que no tiene necesidad de ser explicitado, ya que se expresa en las cristalizaciones espaciales que ponen de manifiesto su acción. Sin embargo, en condiciones de globalización y del Estado liberal moderno, en el que la gobernanza es la forma de acción estatal de los modelos democráticos, es evidente que la política no se refugia completamente en el Estado y que hoy existen actores no estatales, tanto económicos como sociales, que comparten el ejercicio del poder con las instituciones gubernamentales, sin que estas pierdan su función y su capacidad de articulación social. En palabras de Foucault (1976, p. 121), “por poder hay que comprender, primero, la multiplicidad de las relaciones de fuerza immanentes y propias del dominio en que se ejercen, y que son constitutivas de su organización”. El poder es un componente de cualquier relación.

Desde el enfoque de Foucault (1976) sería inútil buscar el poder en la existencia primero de un punto central, en un lugar único de soberanía del cual irradiarían formas derivadas y descendientes; son los pedestales móviles de las relaciones de fuerzas los que inducen sin cesar, por su desigualdad, estados de Poder, pero siempre locales e inestables (*Ibid.*, p. 122). De aquí se desprenden las tres dimensiones analíticas a partir de las cuales la geografía política explica las disparidades regionales: la población, el territorio y la autoridad. En este sentido, para Raffestin (2001, p. 25) la geografía humana se ha construido sobre el principio de la diferenciación espacial, mientras que la geografía política se fundamenta en la simetría o asimetría en las relaciones entre las diversas organizaciones y actores presentes en el territorio, tanto estatales como no estatales.

Podrá entenderse, considerando lo dicho respecto a la naturaleza del poder, por qué la población está en primer lugar: ella es el origen de todo poder y en ella residen las capacidades virtuales de transformación. Es, además, el elemento dinámico del que procede la acción. El territorio no es menos importante, ya que es el escenario del poder y el lugar de todas las relaciones, pero sin la población no es sino una potencialidad. Por último, los recursos determinan los posibles horizontes de la acción y condicionan los alcances de la misma.

Esta geografía política adopta entonces un enfoque relacional que nos permite ver la importancia que tienen las dinámicas y las fortalezas de las instituciones como base de la explicación del diferencial de desarrollo territorial entre los departamentos colombianos. En este sentido, en la relación interdepartamental y entre los departamentos y la nación es evidente que el poder no es verdaderamente perceptible más que cuando hay un proceso relacional. Es cuando la relación

se revela que podemos precisar, haciendo un balance relacional, cuáles son las estructuras del poder.

Lo que se aprecia como creación de riqueza en los territorios realmente revela relaciones de producción y, en consecuencia, relaciones de poder. Es descifrándolas como se obtiene la estructura profunda de la composición y la diferencia entre los departamentos colombianos. Del Estado al individuo, pasando por todas las organizaciones, grandes o pequeñas, se encuentran los llamados por Raffestin (2001, p. 16) “actores sintagmáticos” que “producen” el territorio. En efecto, el Estado trata de organizar sin cesar el territorio nacional a través de la división político-administrativa y de sus enlaces. Lo mismo sucede con las empresas e industrias, o con otras organizaciones para las cuales el sistema precedente constituye un conjunto de factores favorables y apremiantes. Igual ocurre con el individuo que edifica su casa en un lugar. En diversos grados, en diferentes momentos y en distintos lugares, todos somos actores sintagmáticos que producimos “territorio” en los términos planteados por la geografía política raffestiana.

De lo anterior se deriva el entendimiento de la función que cumple la división político-administrativa que hacen los Estados. Tal división territorial genera niveles para el ejercicio de funciones que son consideradas prioritarias por la nación. Según la importancia y la naturaleza de las funciones encargadas a cada nivel, se puede hablar de centralizaciones o descentralizaciones.

En este punto es importante mostrar cómo la determinación de estas divisiones puede resultar ambigua si no se tienen en cuenta los objetivos. En efecto, una división con muchos niveles, como la tiene Colombia, puede tener como objetivo asegurar el funcionamiento óptimo de un conjunto de actividades para atender las necesidades básicas de la población, o puede utilizarse para tener un mejor control de ella. En el caso colombiano que nos ocupa, los grupos alzados en armas han entendido muchas de las divisiones territoriales que el Estado central hace, como mecanismos de dominación territorial con el fin de contrarlar a la población para que no pueda ofrecer apoyos a los grupos de guerrillas. Por estas razones, conviene ser muy prudentes en la interpretación.

Hay que distinguir la división deseada de la división en que vive el grupo. La división “deseada” es la que busca optimizar el campo operacional para un grupo o una población — aquella que resulta funcional a la satisfacción de sus necesidades y a la realización de sus actividades productivas — mientras que la división “que se vive” es la que busca maximizar el control sobre el grupo. El límite no tiene en lo absoluto el mismo significado en uno y otro caso. En tanto que un en-

tramado es siempre una red de poder, o de un poder, la escala ofrece una visión de la manera como se hace el reparto de poderes. Existen poderes que pueden intervenir en cualquier escala y otros que se limitan a algunas de ellas. En el caso colombiano, la nación transita por todas las escalas, mientras que los municipios tienen límites de poder bien determinados, dejando a los departamentos en una suerte de limbo de poder, donde han perdido su función de tutela y acción sobre los municipios, pero tampoco ejercen ya función de coordinación e integración entre el municipio y la nación. Finalmente, la trama expresa el área de ejercicio o el área de capacidad de los poderes.

Caso distinto son las divisiones territoriales para efectos de las relaciones de producción. En general, se puede decir que, tanto en Colombia como en los demás países, las regiones político-administrativas casi nunca coinciden con las regiones económicas. Esto ocurre porque, como lo explica Raffestin (2001), cualquier proyecto de un actor sintagmático se realiza en varios planos a la vez, incluso cuando éste ni lo sospecha, y esto crea coacciones y contradicciones que disminuyen su acción.

Las divisiones políticas creadas por el Estado tienen, en general, una mayor estabilidad que las que son producto de la labor de actores empleados en la realización de un programa: los límites políticos-administrativos son relativamente estables. En contraste, los límites económicos son mucho menos estables y más dinámicos en tanto deben adaptarse a los cambios de estructuras y a las coyunturas económicas (Raffestin, 2001, p. 63). Sin embargo, la gran diferencia entre las redes política y económica reside en el hecho de que la primera es producto de una decisión de un poder considerado legítimo, mientras que la segunda es producto de un poder de facto. Además, las divisiones políticas no se borran, no se eliminan tan fácilmente como las económicas. En el caso colombiano la figura del departamento fue creada para permitir el funcionamiento de ciertas relaciones esencialmente político-administrativas, pero hoy el Estado cumple cada vez una mayor cantidad de funciones socio-económicas, que ignoraba prácticamente hace 130 años, cuando fue adoptada la Constitución de 1886. De allí se sigue una discordancia progresiva, cada vez más evidente: la forma de división político-administrativa de Colombia compete a un modo de producción que ya no existe.

Raffestin (2001) lo explica desde una bellísima cita de Marc Guillaume: “Dos payasos se miran a través del marco vacío de un gran espejo. Uno es exactamente la réplica del otro en el tamaño, el traje y la máscara. El primero está ebrio y el segundo imita esmeradamente todos sus gestos... el primer payaso es el Capital en

la borrachera y la ceguera de su crecimiento; el segundo payaso, imitador y lúcido, es el Estado” (Guillaume, 1975, p. 65, citado en Raffestin, 2001, p. 123). Esta figura es una forma de exponer el fenómeno del mimetismo, de la no diferenciación. Según Raffestin (2001), en el fondo, el Estado permanece tan lúcido como se puede en su relación con lo económico. Pero por eso acepta la obliteración de sus contextos territoriales: hay una contradicción entre la actitud del Estado, que calca la economía y los contextos en los que esta se apoya. El Estado incita la organización de una división con una geometría variable que no es compatible con la gestión política tradicional, y esto produce una deformación de la acción política.

La división es la apuesta fundamental en la relación que se instauro a diferentes niveles entre organizaciones económicas y políticas. Las primeras tienen un interés evidente en eliminar los obstáculos para convertir, en la medida de lo posible, el espacio territorial en isotrópico, de manera que se le pueda cercar fácilmente, dependiendo de sus necesidades técnico-económicas. Entre menos disyunciones ofrece el territorio, más se presta a cambios rápidos. En contraposición, las organizaciones políticas están interesadas en subdividir para afianzar mejor su control: favorecen un espacio territorial anisotrópico para evitar, cuando tienen lugar, los fenómenos de difusión. Es la gran diferencia: en un caso se trata de favorecer la difusión, en el otro se trata de impedir la eventualmente.

Este elemento es fundamental para el estudio de las disparidades regionales en Colombia, puesto que, en principio, todos los departamentos del país tienen las mismas competencias y funciones, y por tanto una división de poder estable. Sin embargo, el poder de facto, que tiene que ver con la forma como los circuitos económicos y las relaciones de producción funcionan al interior del mercado nacional, constituye una de las causas de las disparidades regionales que es necesario explicar.

Como se sigue de lo expuesto, las divisiones territoriales no son homogéneas ni uniformes y contienen, además de la población, otros elementos que manifiestan la organización territorial: son también localizaciones donde se reagrupan los actores y grupos, y donde estos construyen su existencia. Se habla de ciudades, pueblos o capitales. En términos no solo político-administrativos sino económicos, estamos frente a lugares de concentración, lugares de poder, es decir, centros, toda vez que cada actor se percibe y representa a sí mismo como centro de una acción territorial.

Al mismo tiempo que estos son lugares de poder, lo son también de referencia cuya posición se determina de manera absoluta o relativa. Es importante saber

dónde se sitúa el otro, aquel que puede interferir en el devenir de nuestras vidas, el que posee algún activo, el que tiene acceso a un recurso. Estos actores, aunque no estén frente a frente en permanencia, buscan en ese campo relacional asegurar sus funciones, influenciarse, controlarse, impedirse, permitirse alejarse o separarse y desde ahí crear redes entre ellos.

La región, entonces, no está ausente de las preocupaciones del Estado moderno. Al contrario, en su esfuerzo por centralizar el poder y por garantizar lo que en Colombia se llama “presencia del Estado”, la nación subdivide, delimita, alinda, sin darse cuenta de que sus subdivisiones solo corresponden al mapa del país, pero no al territorio, que es permanentemente construido por los actores y las instituciones que lo habitan.

### III. DISPARIDADES Y DESARROLLO REGIONAL

La explicación de las diferencias de desarrollo territorial en los departamentos colombianos será asumida aquí tanto desde los enfoques de la geografía y el desarrollo regionales, como desde el enfoque de la economía institucional. Para ellos, las desigualdades son el resultado de las relaciones económicas de producción e intercambio establecidas entre individuos de diferentes comunidades que integran un territorio. En el centro de la reflexión sobre el desarrollo territorial se encuentra la relación sociedad-espacio, en particular las formas que adopta la organización espacial de la sociedad, su dinámica, su transformación y las disparidades en términos de condiciones generales de vida existentes entre diferentes regiones.

Los especialistas señalan tres enfoques para explicar el rol del espacio en su relación con la sociedad: el espacio como contenedor, el espacio como reflejo y, el espacio como dimensión activa de los procesos sociales. En el primer caso, el espacio se concibe solamente como soporte físico de los procesos sociales, otorgándole una función pasiva. Esta concepción, dominante en las décadas de 1950 y 1960, dio lugar a las teorías neoclásicas de la localización y el crecimiento regional, algunas sobre el equilibrio espacial, y a la teoría de los lugares centrales (Hiernaux y Lindon, 1993). El enfoque del espacio como contenedor ha tenido versiones más modernas, a partir del trabajo de Paul Krugman (1993) sobre la llamada Nueva Geografía Económica.

El segundo enfoque sobre la relación espacio-sociedad considera al espacio como un “reflejo” de procesos sociales que ocurren en una dimensión no espacial,

que luego se traducen espacialmente. Es decir, los seres humanos y las sociedades transforman las estructuras espaciales. La vigencia de estos enfoques tuvo su mayor impacto en la década de 1960. En América Latina este enfoque trajo consigo una crítica profunda a los modelos de desarrollo. Fruto de ello se formuló la teoría de la dependencia, que tuvo diversas interpretaciones territoriales (Quijano, 1976; Singer, 1975; Rofman, 1974). Lo anterior dio lugar a grandes debates sobre la urbanización dependiente y el desarrollo espacial desigual en América Latina. No obstante, como plantean Hiernaux y Lindon (1993), este enfoque no logra superar el rol pasivo del espacio con respecto de los procesos sociales. En una formulación que permite sintetizar el planteamiento, De Mattos (1982) afirma que

Este fenómeno de dominación se afirma —fundamentalmente— a través de la captación por parte del centro de una parte sustancial de los recursos de que disponen las regiones dependientes; la utilización de estos recursos permite que los centros dominantes —en un proceso acumulativo de alimentación circular— logren una mayor acumulación de capital, la cual determina un aumento de su capacidad de dominación, lo que tiende a consolidar en forma cada vez más rígida las relaciones de dominación-dependencia que ligan los centros con la periferia en el marco de cada espacio nacional.

Para el caso colombiano, Cepeda y Meisel (2013) muestran cómo instituciones coloniales como la esclavitud, la mita, la encomienda y los resguardos llevaron a las enormes desigualdades territoriales que hoy se observan en el país. Para ello, desarrollan un análisis econométrico que permite relacionar los niveles de pobreza observados en las ciudades colombianas de más de 100.000 habitantes con una variable *proxy* de instituciones coloniales y una medida de características geográficas. La conclusión es que una “mala historia colonial” ha predeterminado los niveles de desarrollo económico en algunas regiones de Colombia y que solo se podrá superar esa situación a través de la inversión en capital humano.

El tercer enfoque propone una interpretación en la cual espacio y sociedad se construyen y modifican mutuamente. Las teorías derivadas de este entenderán, entonces, que los lugares y las regiones juegan un rol activo en el proceso de socialización. Al igual que la nueva geografía política de Raffestin, esta corriente pone de relieve elementos tales como el lenguaje, la religión y la cultura, al lado de factores de estudio clásico de la geografía como el clima, la topografía, o la dotación de recursos naturales. La expresión más conocida de esta corriente fue el estudio de los distritos industriales de Italia en la década de 1980, que, como ya se dijo,

rescata la importancia del capital social y de la innovación como factores claves del éxito del modelo de los distritos (Becattini, 1988; Quintar y Gatto, 1992). Como puede verse en el modelo, el territorio tiene un rol activo en el proceso de desarrollo, integrando en él sus procesos históricos, culturales y sociales, como elemento de diferenciación de las formas de producción. El esquema de “cooperencia” (cooperación hacia adentro y competencia hacia afuera del territorio) muestra una interacción continua entre actores económicos y sociales conducente a las transformaciones económicas y sociales (Garofoli, 2002).

Al lado del modelo de los distritos industriales, otros autores como Edward Soja (1980) y Doreen Massey (1985) plantearon en un sentido similar la llamada “dialéctica socio-espacial”. Este concepto pretendía ilustrar un territorio construido socialmente, pero a la vez un contexto geográfico particular que influye de manera determinante en las formas de estructuración social.

Esta perspectiva no implica necesariamente que se considera como óptima cualquier forma de construcción social, ya que los procesos sociales se caracterizan tanto por cooperación como por contradicciones o conflictos. En vez, el enfoque propone que lo que normalmente se denomina regiones, localidades, u otra referencia espacial concreta, no es un constructo natural o pre establecido, sino una expresión del conjunto de relaciones sociales, tanto en su dimensión material como simbólica (Shields, 1992).

Concebir al territorio como construcción social implica asimismo diferenciarse tanto de enfoques que han enfatizado un tipo de determinismo geográfico o ambiental en la comprensión del desarrollo, así como de otro tipo de enfoques que han considerado más bien una suerte de “física social”, basada en conceptos tales como gravitación, o equilibrio, para explicar los procesos socio-espaciales. En contraposición, mayor cercanía con este enfoque se encuentra en los aportes realizados desde la sociología relacional de Giddens (1994), quien ha intentado develar la naturaleza de las interacciones sociales a partir de conceptos tales como estructuración, habitus, campo, confianza y capital social, entre otros.

De manera complementaria, también tienen cercanía con esta aproximación los aportes provenientes de la geografía humana crítica contemporánea de autores como Doreen Massey (1985) y Milton Santos (2006), entre otros, quienes han destacado el rol que tienen las formas específicas de interacción social, de jerarquías y poder social en la configuración de los patrones de organización espacial desigual. Más recientemente, Acemoglu y Robinson (2012) examinan cómo las instituciones del territorio determinan los niveles de atracción de la inversión,

la capacidad de los actores de asumir riesgos en emprendimientos económicos y empresariales y el cumplimiento de las reglas de juego que tanto el Estado como el mercado imponen.

El concepto de cambio estructural ha sido central en los análisis del desarrollo regional. Interpreta el proceso de desarrollo basado en un análisis histórico de la formación de las estructuras económicas, sociales e institucionales que impiden o dificultan el avance hacia estadios más avanzados (Rodríguez, 2006).

Para el estudio del problema de las desigualdades territoriales en Colombia, el análisis estructural permite establecer que las estructuras políticas, económicas y sociales, que han configurado las formas de organización socio-espacial, han dado como resultado las brechas entre las regiones centrales y las periféricas (Rofman, 1974). De esta manera se conformaron subsistemas territoriales dinámicos, o centros principales de acumulación, en paralelo a otros que permanecieron en condiciones de dependencia y rezago social (De Mattos, 1982).

Así las cosas, el mejoramiento de las condiciones de equidad en el desarrollo territorial solo puede darse si se dan las transformaciones en las estructuras productivas, tecnológicas, sociales y políticas que impiden o dificultan el logro de mejores condiciones de vida, a partir de estrategias diferenciadas que atiendan de manera directa y efectiva las necesidades y particularidades de cada territorio. Este es, por tanto, un concepto que va más allá de cambios cuantitativos, incorporando una dimensión cualitativa y evolutiva de los procesos de desarrollo (Robert y Yoguel, 2011).

A los cambios estructurales se incorporaron en los últimos años los factores cognitivos como impulsores de los procesos de desarrollo regional. El desafío para el desarrollo territorial es construir capacidades de aprendizaje colectivas, sustentadas en el conocimiento tácito de los territorios. En esto, los marcos institucionales juegan un papel estratégico en la promoción y consolidación de estas capacidades. En el caso de Colombia, la expresión de estas estrategias son los sistemas de innovación territorial, financiados por la red Impulsa y Colciencias, que buscan generar sinergias entre actores públicos y privados, tales como los organismos del Estado, universidades y centros tecnológicos. La estrategia busca incrementar la base de conocimientos del territorio e incorporar innovaciones en los procesos productivos de los departamentos y municipios (Malmberg y Maskell, 2005; Morgan, 1997). Para estas visiones, la relación espacio-sociedad es más interdependiente. Por ello, es bajo esta tercera perspectiva, donde el espacio juega un rol activo, que se abordarán aquí los problemas del desarrollo y las disparidades regionales.

En este mismo grupo se puede ubicar el trabajo de Meisel (2007) sobre la necesidad de contar con una política económica regional, dado que el mercado por sí solo no se encargará de eliminar las desigualdades regionales en Colombia, ni habrá tampoco correcciones de la situación por efecto de la migración de mano de obra. Meisel (2007) propone varios lineamientos a tener en cuenta, entre ellos la necesidad de que la política económica regional supere el espectro del tiempo de trabajo de un solo gobierno, o de las coyunturas económicas. Tal política debe orientar las instituciones estatales de las regiones rezagadas a un trabajo continuo y consistente para dinamizar el crecimiento y reducir la pobreza de las poblaciones de dichos territorios. En el mismo sentido Meisel (2007) señala la importancia de la inversión en capital humano que haga de la educación formal un activo para los procesos productivos de los territorios rezagados. La política económica regional requeriría de una política asociada de lucha contra la pobreza orientada a las dimensiones de bienestar más afectadas en las regiones pobres, pues existe una correlación entre pobreza y territorio, que indica una especie de “contagio” de la pobreza, pero no así de la prosperidad económica regional. La financiación de tales acciones se haría a través de un fondo de compensación interregional que, con recursos estatales, ayude a reequilibrar las disparidades fiscales.

¿Cómo se expresan estos tres enfoques en el desarrollo territorial? Podríamos señalar tres tendencias principales. La primera se refiere a los procesos de desregulación y privatización implementados por diversos gobiernos durante la década de 1980, concebidos como impulsores de la descentralización administrativa. La segunda se relaciona con los cambios en las formas de organización empresarial, que tienden hacia modelos más fragmentados apoyados por las nuevas tecnologías, lo que permitiría promover un desarrollo económico también más disperso espacialmente. Por último, se produce una crisis del paradigma de la modernidad que conduce a la heterogeneidad y diversidad que emergen en un mundo posmoderno, lo que revaloriza lo específico, lo único, lo distinto – en definitiva, lo local o lo regional (Boisier, 2001).

Esta revalorización de lo específico tiene como prerrequisito la posibilidad de que los territorios definan de manera autónoma senderos de crecimiento y desarrollo, lo que supone desde lo político-administrativo el impulso a los procesos de descentralización que se han dado desde hace 30 y más años en América Latina. La estrategia impulsada por la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) buscaba construir un escenario en que las regiones rezagadas pudieran tener mejores opciones de desarrollo, lo que requiere repensar estructuralmente las relaciones entre el Estado y la región (Boisier, 2001).

Un creciente rol como actor social de la región requerirá de una reformulación de las interacciones con el Estado, entendido como aparato público, que debe cumplir tres funciones básicas: la función de asignación de recursos desde el nivel central bajo criterios de eficiencia y optimización de la inversión; la función de compensación territorial, pues está demostrado que los crecimientos más que proporcionales de un territorio subnacional producen efectos de rezago en otros territorios, dado que el Estado, al implementar la política económica, favorece e impulsa ciertos sectores que tiene prioritaria explotación en determinados territorios, postergando su acción sobre otros; y, la función de activación social de los recursos endógenos de la región (Boisier, 1988).

Desde la perspectiva de Stöhr (1981) se hace uso de las fuerzas y capacidades endógenas del territorio en un proceso de concentración hacia adentro de las regiones, que permita hacer mayores y mejores usos del excedente productivo y del ahorro interno, reduciendo las transferencias tanto hacia la nación como hacia otros territorios al interior del país.

En América Latina estos enfoques centrados en la región y en las capacidades endógenas encontraron expresión a través de las estrategias de desarrollo económico local y la competitividad territorial, ambas adaptadas a las condiciones de los países de la región a través de los trabajos de Antonio Vásquez (2000) y Francisco Albuquerque (2004).

La endogeneidad del desarrollo no solamente buscaba la captación del beneficio para una región, sino también el incremento sostenido y calificado de su competitividad frente a otros territorios dentro y fuera del país. Este concepto integra los factores duros y blandos del desarrollo, incorporando elementos intangibles como la cultura (Silva, 2005). Todos los autores y enfoques tienen como factor común la importancia de las relaciones entre los individuos y los agentes económicos, y el rol central que juegan las instituciones, más allá de los marcos gubernamentales (Amin, 1998; Martin, 2002; Hodgson, 2007). Si el enfoque del desarrollo endógeno suponía la existencia de un Estado descentralizado, el enfoque de la competitividad territorial avanzará en la búsqueda de una forma estatal capaz de regular e intervenir no solo en los mercados sino también en las instituciones a fin de promover las inversiones y la asignación de recursos, la promoción de valores y actitudes proclives a la asociatividad entre los actores, la transparencia en la gestión pública y la participación de la ciudadanía en la gestión gubernamental.

Este nuevo rol estatal pone de manifiesto el concepto de multiescalaridad de los fenómenos socio-espaciales, donde una de las funciones de las instituciones

de gobierno es mediar entre el proceso de globalización y los procesos de reproducción y ampliación de desigualdades socio-espaciales. Esta multiescalaridad abre una nueva discusión sobre la conveniencia de la endogeneidad absoluta del desarrollo regional, abriendo el espectro a la consideración de las condiciones en las cuales operan las regiones en marcos globales. Así, Amin (1988) plantea que

La vida regional se está incorporando cada vez más a un espacio mundial de muchas geografías que se conectan... Estas se vinculan con el ascenso de un espacio cotidiano en donde fluyen de manera transnacional las ideas, información, conocimiento, el dinero, las personas y las influencias culturales; el surgimiento de redes trans-locales de organización e influencia, incluyendo las corporaciones transnacionales, las instituciones financieras globales, los regímenes de gobierno internacional y las redes culturales transnacionales; y la disponibilidad de las tecnologías para garantizar la rápida transmisión de los acontecimientos distantes tales como los cambios monetarios y en los mercados de acciones, los desastres ambientales, los acuerdos de comercio global y las decisiones políticas de los poderosos y los influyentes.

Las configuraciones escalares son el producto complejo y cambiante de las dinámicas socio-espaciales, por lo que son producidas, articuladas y jerarquizadas socialmente. Esto significa que no existen configuraciones escalares necesariamente estables en el tiempo, lo que es aún más evidente bajo un contexto de acelerada globalización donde están ocurriendo transformaciones cada vez más intensas y rápidas. El marco teórico de Amin (1998) y Martin (2002) permite considerar los problemas de las desigualdades socio-espaciales a partir de interpretaciones más realistas y complejas que dan cuenta de los procesos en curso de transformaciones globales, nacionales y territoriales. El enfoque, además, propone una aproximación más acertada de la nación. Lejos de considerarla algo externo a las regiones, como en los enfoques anteriores, asignándole muchas veces propósitos contradictorios con el desarrollo local o regional, la incorpora como actor responsable de la articulación social, política y económica del país; del mejoramiento en los niveles de vida de la población más pobre y desprotegida; y de la garantía de condiciones de incorporación de territorios rezagados que existen gracias a la presencia y acción del Estado nacional.

Por tanto, las acciones de la escala nacional no pueden identificarse unilateralmente como obstáculos del desarrollo territorial, sino como espacio de nuevos impulsos de políticas territoriales, que busca complementariedades con las escalas sub-nacionales (Hudson, 2010). Como lo destaca Hudson (p. 18):

La lección clara es que regímenes estatales nacionales regulatorios fuertes habilitan, estimulan y direccionan redes de políticas, pero prepararse para actuar directamente si se requiere es una condición críticamente necesaria —aunque no suficiente— para el éxito económico regional. Hay una necesidad apremiante por políticas redistributivas fuertes para la búsqueda de los objetivos de mejorar el desempeño económico en regiones periféricas débiles, de reducir las desigualdades económicas regionales y de mejorar la cohesión socio-espacial.

Desde una perspectiva espacial, los procesos de cambio estructural, y en particular las políticas públicas requeridas para avanzar hacia formas de organización socio-espacial menos desiguales, deben sustentarse no en alguna escala específica, ya sea nacional, regional o local, sino que deben ser abordados desde una perspectiva multiescalar. El énfasis en la multiescalaridad de los procesos de desarrollo territorial implica, entonces, una consideración más compleja de los procesos de negociación, coordinación, articulación y gobernanza, lo que obliga a superar enfoques que le otorgan primacía a una sola escala, ya sea nacional o local (Yáñez, *et al.*, 2008).

La desigualdad social tiene una clara dimensión espacial, que debe formar parte integral de las políticas públicas diseñadas para lograr sociedades más incluyentes. En consecuencia, la reducción de las desigualdades socio-espaciales aparece como una necesidad para la construcción de sociedades más democráticas e inclusivas.

#### **IV. LAS INSTITUCIONES EN EL DESARROLLO REGIONAL**

Tanto el abordaje de la geografía política, como los enfoques que explican cómo se produce el desarrollo regional y con él, las disparidades territoriales, conceden a las instituciones el poder de transformación de las condiciones del desarrollo que hasta la década de 1980 era otorgado única y exclusivamente al Estado. En este punto, se seguirán aquí los trabajos de Ash Amin (1998) y Andrés Rodríguez-Posse (2013), quienes se ocupan de explicar hasta qué punto las instituciones afectan al desarrollo regional y cómo las condiciones institucionales de cada espacio se pueden integrar en las estrategias de desarrollo. El argumento fundamental es que, mientras que las instituciones son esenciales para el desarrollo económico, la puesta en marcha de estrategias de desarrollo regional basadas en instituciones debe confrontar el problema de la falta de definición de qué son instituciones

eficaces. Los problemas ligados a la medida de las instituciones, a su variación en el espacio y en el tiempo, a las dificultades para calibrar la mezcla adecuada de instituciones formales e informales y a la endogeneidad entre instituciones y desarrollo regional limitan la posibilidad de aplicar enfoques genéricos al tema. Por ello, se plantea que para salvar estas barreras resulta esencial distinguir entre el “contexto institucional” y los “arreglos institucionales” (Rodríguez-Pose, 2013, p. 8).

En este mismo sentido aparece el problema del cambio como concepto sustancial al de organización. Hinings y Greenwood (1988) parten del supuesto de que todas las organizaciones cambian, solo que lo hacen a diferentes ritmos. Estos autores van aún más lejos al proponer que la estabilidad y el cambio son dos caras de la misma moneda. Solo que, en algunos casos, el efecto de inercia que empuja a las organizaciones a permanecer en el mismo esquema de ideas, creencias y valores es más fuerte que el efecto de reorientación basado en la modificación de los arquetipos originales que históricamente han guiado a las organizaciones y, con ellas, a las instituciones que conforman.

De esta manera, el análisis institucional abandona el juego de la racionalidad del actor de la economía neoclásica para orientarse hacia explicaciones según las cuales las instituciones no solo conforman un entorno favorable al crecimiento económico y al desarrollo territorial, sino que, al mismo tiempo, estas son modificadas por el entorno que se crea a partir de sus interacciones. El funcionamiento adecuado de las instituciones genera impulsos de inversión y de creación de empresa, reduce los costos de transacción para los actores económicos, aumenta la transparencia en la aplicación de los recursos públicos, mejora el funcionamiento del mercado de trabajo, y ayuda a una correcta provisión de bienes y servicios para la sociedad a través de las instituciones creadas y moldeadas por dicho entorno (Fukuyama, 2000, p. 1).

Estos beneficios institucionales operan sobre la base del fortalecimiento de la educación. Siguiendo a Rodríguez-Pose (2013), la inversión de los territorios en educación favorece la innovación en los procesos productivos de base territorial, jugando un rol crucial en el desarrollo de nuevas tecnologías y productos y en la creación de situaciones de prosperidad. En consecuencia, la cantidad y calidad del capital humano determina en gran medida la absorción de las innovaciones generadas. En este punto las cifras macroeconómicas muestran de manera contundente la relación entre innovación y crecimiento económico a través de la adaptación a los cambios (Senker, 2006).

Si la innovación es la palanca de impulso del desarrollo regional, debemos aceptar que esta es, ante todo, un constructo social complejo con una gran variedad de factores individuales, organizacionales y contextuales. Según Drazin (1990), las innovaciones son acciones de individuos o grupos que buscan establecer, ampliar o asegurar cotos de poder. Por lo tanto, la innovación depende de la capacidad estratégica de las organizaciones, lo que lleva al concepto de vínculos interorganizacionales que juegan como enlace entre la organización y los factores contextuales que pueden ser claves para la innovación. Por ello Drazin llega a la conclusión de que los procesos innovadores resultan de la capacidad interna de las organizaciones en combinación con las oportunidades del contexto.

El aspecto interesante que aporta esta visión a la explicación del desarrollo regional es que, si bien concede una gran importancia a la calidad y la capacidad de los dirigentes de las organizaciones que conforman el marco institucional de los territorios para incidir en los cambios, no supone que dicha capacidad sea totalmente intencional. Se trata de una visión según la cual el cambio estratégico es una variable dependiente de múltiples factores y no un producto lineal de una decisión racional.

Entonces, ¿qué tipos de instituciones permiten realizar las transformaciones e impulsos mencionados? Según algunos, tanto las instituciones formales como las informales están llamadas a jugar un rol en estos procesos (Rodríguez-Pose y Storper, 2006; Fukuyama, 2000). Estos autores se ocupan de las características que deben comportar las instituciones en cuanto a espesor y dinamismo interno. En todos los casos, hay procesos exitosos de desarrollo regional cuando hay presencia de muchas instituciones, interacción interinstitucional, una cultura colectiva de representación, identificación con las industrias locales en la búsqueda de un propósito común, y normas y valores compartidos que crean un ambiente social particular (Amin y Thrift, 1995).

Sin embargo, el poder de las instituciones no siempre se puede correlacionar con el crecimiento económico de un territorio. Los estudios del impacto de las instituciones informales sobre el desarrollo económico en los países desarrollados han mostrado que los efectos globales de estas instituciones tienden a ser insignificantes en términos de estricto crecimiento del PIB regional. De hecho, algunos autores afirman que las instituciones informales solo son un sustituto de las instituciones formales en territorios donde la estructura institucional es muy frágil, y que solo fomentan el desarrollo económico en ausencia de instituciones formales que cumplan esta función (Durlauf y Fafchamps, 2005).

En contravía de lo expuesto por Durlauf y Fafchamps (2005), Rodríguez-Pose (2013) sostiene que la falta de evidencia sobre la correlación positiva entre instituciones informales en el territorio y crecimiento económico puede deberse a que se han usado variables *proxy* inadecuadas para medir el impacto de estas, o al hecho que los arreglos institucionales no son los mismos en diferentes contextos geográficos, o a que estas instituciones solo contribuyen al crecimiento económico una vez que existe una base de institucionalidad formal adecuada en el territorio, o a una combinación de las tres.

Este argumento encuentra sustento en los postulados de otros estudiosos del desarrollo regional, para quienes instituciones como la cultura, la religión o la identidad juegan un papel no despreciable en el potencial de cualquier territorio para desarrollar actividades económicas exitosas. Para estos enfoques, las instituciones locales y regionales son mucho más que simples reguladoras de la actividad económica, y promueven el desarrollo y el crecimiento mediante la creación de las condiciones para la inversión, la interacción económica y el comercio, que, al mismo tiempo, reducen el riesgo de ruptura social, de inestabilidad política y de conflicto (Vásquez, 1999; Jütting, 2003). Otros destacan, además, la “eficiencia adaptativa” de las instituciones, entendida como la capacidad y voluntad de los actores sociales de adaptarse a los cambios, a los nuevos conocimientos, las innovaciones y las actividades creativas, jugando un rol primordial en los procesos de aprendizaje social. La existencia de instituciones formales e informales con las características de densidad y dinamismo señalados crea capital institucional (Healey, 1998), potencializa el capital cognitivo y el capital social, así como la mejora sostenida de la capacidad de negociación de los actores territoriales con la institucionalidad de la nación y de otros grupos y países. Estos atributos, al ser combinados, crean lo que Camagni (2009) ha llamado capital territorial.

A pesar del reconocimiento general que se hace de la función que cumplen las instituciones en el desarrollo regional, es más fácil hablar de su importancia que implementar estrategias que permitan que su potencialidad se transforme en capacidades reales. Los estudiosos del tema no se han puesto de acuerdo sobre cómo mejorar la capacidad institucional en los territorios o sobre si estas son prerequisite del desarrollo regional o resultado del mismo. El aporte de Rodríguez-Pose (2013) en este sentido es señalar una serie de factores que dificultan la caracterización y la medición de la capacidad de las instituciones en el territorio:

- Medir las instituciones existentes en el territorio y determinar su grado de actividad es prácticamente imposible. Las interrelaciones que se encuentran

en cualquier ajuste institucional están afectadas por numerosos factores, que en muchos casos se originan en las condiciones específicas de los territorios donde las instituciones tienen su lugar.

- Las condiciones geográficas y el contexto territorial tienen una influencia importante sobre el tipo y calidad de las instituciones existentes en el territorio. Lo que resulta como eficiente institucionalmente en un territorio no resulta lo mismo cuando se aplica a otro (Chang, 2003). De este modo, arreglos institucionales que pueden ser muy eficientes para promover el desarrollo regional en un lugar, pueden resultar un fracaso en otros.
- El tiempo afecta la influencia de las instituciones en el desarrollo económico y conduce a cuestionar una definición estática de instituciones eficaces. En tanto que las condiciones cambian con el tiempo, arreglos institucionales que pudieron ser efectivos en el pasado para impulsar el desarrollo regional, ya no resultan apropiados en otros tiempos (Storper, 2005, p. 44)

La adaptabilidad de los diversos entornos institucionales es, por lo tanto, una característica esencial de las instituciones para que sean eficaces. Pero mientras los arreglos institucionales pueden adaptarse a tiempos de cambio y migrar a nuevos equilibrios, puede también resultar extremadamente resistente al cambio y, en determinadas circunstancias, convertirse en una fuerza que atrapa la capacidad de transformación.

Otro aspecto a tener en cuenta es el número y grado de articulación existente entre las instituciones formales e informales. Fukuyama (2000) sostiene que, en los territorios donde existen múltiples instituciones formales e informales, sobre todo con bajos niveles de articulación entre ellas, se pueden presentar fenómenos de parasitismo y búsqueda de beneficios para las instituciones más que para la sociedad territorial misma.

Un exceso de instituciones comunitarias en ausencia de fuertes y eficientes estructuras sociales puede conducir a una mayor polarización social, obstaculizando oportunidades y agravando los problemas de competencia imperfecta (Rodríguez-Pose y Storper, 2006, p. 4). La ilustración de Fukuyama y Storper resulta pertinente para el caso colombiano, toda vez que, históricamente, se ha supuesto que la existencia de múltiples instituciones comunitarias es un activo social del territorio. Sin embargo, en la evolución reciente en la forma como el Estado focaliza la asistencia a la población vulnerable, estas organizaciones en regiones de

estructuración social muy débil se han transformado en organizaciones intermedias que construyen “clientelas de pobres” a atender, dándose casos en que las organizaciones compiten por los mismos beneficiarios de los subsidios y ayudas estatales para garantizar su supervivencia como organizaciones de representación social y para acumular poder.

Según este panorama, entonces, las instituciones y el desarrollo económico co-evolucionan y se refuerzan mutuamente, en la medida que crean capacidades y mejoran la gobernabilidad. Si esto ocurre, los arreglos institucionales contribuyen al desarrollo de actividades económicas y la dinámica económica refuerza a su vez los arreglos institucionales (Rodríguez-Pose y Storper, 2006). No obstante, hay incertidumbre sobre la relación entre las instituciones y otros componentes básicos del desarrollo económico, tales como la inversión en infraestructura, los recursos humanos o la innovación. Esto configura una ecuación política complicada en extremo, donde la relación entre el desarrollo económico y las instituciones pueden ser más bidireccional, ocultando los efectos de otros factores endógenos del desarrollo regional, sobre todo del capital humano (Glaeser, *et al.*, 2004).

¿Cuál es, entonces, el papel de las instituciones en el desarrollo regional? Rodríguez-Pose (2013) responde diciendo que las instituciones deben crear capacidad local, promover el arraigo y construir identidad para lograr un proceso de planificación y desarrollo mucho más inclusivo. Esto requiere de decisiones locales, así como actores más capaces y responsables de la planificación y del proceso de desarrollo para garantizar que este responda a las verdaderas necesidades de cualquier territorio, todos ellos factores claves en la explicación de las disparidades territoriales en Colombia.

## V. LA ACCIÓN PÚBLICA EN EL ESPACIO REGIONAL

Hasta este punto se ha explicado cómo son abordados los problemas del reparto del poder en el territorio, cómo se analizan las disparidades y el desarrollo regional, así como el rol de las instituciones en la explicación de todos los puntos antecedentes. Sin embargo, resta entender uno de los aspectos claves para encontrar explicaciones sobre las disparidades territoriales en Colombia: la acción pública y el desarrollo regional.

En esta sección se examina la acción gubernamental regional e intergubernamental que tiene sus impactos en los departamentos colombianos. Se abordará

la acción colectiva de los actores regionales, así como también de los grupos específicos de población, de las coaliciones y de los conglomerados de intereses. Este análisis compete, en consecuencia, tanto a los actores gubernamentales como a los no gubernamentales que funcionan en los territorios bajo condiciones generadas al interior de estos. Sin embargo, también actúan bajo la creciente influencia de factores exógenos a los departamentos que impactan la toma de decisiones y los arreglos institucionales en los territorios.

La pregunta central es la planteada por Patrice Duran (1999), de si las democracias son aun gobernables. Duran responde recurriendo al concepto de acción pública para entender los desafíos que enfrenta la gobernabilidad en las sociedades contemporáneas. Señala que gobernar es conducir la acción colectiva, para lo cual se requiere contar con una acción pública que tiene marcos mucho más amplios que las simples acciones del gobierno, donde el Estado y la sociedad civil no son dos actores antagónicos, sino un continuo. Esta acción pública, por tanto, no está predeterminada por un solo actor; en vez, es una construcción colectiva siempre imperfecta en la cual la responsabilidad y la confianza de cada uno de los actores es limitada (Thoenig, 1999).

El abordaje de la acción pública desde esta perspectiva conceptual permite desligar el desarrollo regional únicamente del Estado, como se ha hecho históricamente, para trascender hacia un mundo policéntrico, de acciones conjuntas y de producción permanente de mecanismos de coordinación, muy alejado de las soluciones gubernamentales jerárquicamente establecidas y burocráticamente implementadas. Duran y Thoenig (1996) dibujan un Estado que es socio no solo en la producción de soluciones, sino en la co-construcción colectiva de soluciones a los problemas públicos. Por tanto, no se presenta como una situación de desorden sino como un desplazamiento de la acción estatal que empieza a actuar como un agente, sin abandonar su rol de articulador social. Su utilidad radica, entonces, en que visualiza el tejido social de las regiones, identificando con mayor precisión las redes de actores, los mecanismos de interacción y regulación, el rol de los gobiernos departamentales y los itinerarios de las políticas públicas de desarrollo territorial.

Según Duran y Thoenig (1996) la única racionalidad viable para los gobiernos territoriales es establecer y promover mecanismos y normas de elección a través de las cuales se produzcan la negociación y los acuerdos en los departamentos. Se recupera la capacidad gubernamental de asociar en torno al gobierno a los acto-

res regionales en un esquema de ajuste mutuo. Los efectos ya mostrados sobre la existencia de una creciente intergubernamentalidad y multiescalaridad, así como la desaparición de las fronteras político-administrativas de la acción territorial, y de las esferas públicas y privadas afectan por igual a todos los territorios.

Como se argumentó en páginas anteriores, el desarrollo regional depende prioritariamente de la acción de los agentes privados y de las empresas que tiene asiento en el territorio. Sin embargo, es indudable que los gobiernos departamentales juegan un rol fundamental, no solo como agentes articuladores sociales, sino como la institución que otorga estímulos a la inversión; como el ente gubernamental que capta recursos de la nación y de la cooperación internacional para la dotación de la infraestructura necesaria para la producción y el desarrollo; como la agencia a la que corresponde el financiamiento y operación de los bienes y servicios que garantizan el bienestar de la población especialmente la más vulnerable; y como el responsable de crear condiciones de seguridad y paz social en el territorio.

Sin embargo, estas estrategias de creación de externalidades no son condiciones suficientes para generar un motor endógeno de desarrollo. Si no existen relaciones vigorosas entre agentes económicos, autoridades regionales e instituciones sociales del territorio, las externalidades no serán apropiadas por estos actores, ni internalizadas como refuerzos del desarrollo regional. De allí se deriva el papel fundamental que tienen las autoridades departamentales colombianas en la construcción de la acción pública, al destinar buena parte de sus esfuerzos a promover la confianza entre los actores y a permitir alianzas en proyectos compartidos.

Los planteamientos anteriores constituyen ejes importantes para la investigación de las disparidades territoriales. El estudio de la geografía política, para entender los repartos de poder que genera la división político-administrativa; el análisis del desarrollo regional, como motor de cierre de la brecha interdepartamental; el estudio de las instituciones del territorio que construyen el desarrollo, como co-constructoras de condiciones de crecimiento y competitividad de las economías departamentales; y la evolución de la acción pública con un Estado policéntrico, que trabaja desde estructuras y formas de gobierno multinivel, contribuyen a explicar el desarrollo regional y el diferencial existente del mismo entre los departamentos colombianos. Este conjunto de conceptos explica la naturaleza social e institucional del desarrollo de los departamentos en Colombia, así como sus diferenciales de capacidad sobre estos aspectos.

## VI. CONCLUSIONES

De los planteamientos anteriores se pueden derivar las siguientes conclusiones:

- Las disparidades regionales no pueden ser abordadas desde un enfoque geográfico, económico, o institucional único, pues a la fecha no existen teorías geográficas, económicas o políticas que den cuenta del fenómeno de disparidad territorial de manera integral. Por tanto, los estudios sobre las disparidades en los niveles sub nacionales colombianos requieren tomar como marco de referencia una combinación de enfoques teóricos de las escuelas geográficas, económicas, de la ciencia política y de la sociología.
- Entre los marcos explicativos de mayor espectro, los enfoques de la economía y la geografía institucional, así como de la geografía regional permiten abordar de forma consistente, dos problemas. Por un lado, la función que cumplen las instituciones en las dinámicas económicas de los territorios como agentes constructores de riqueza y como asociaciones de ciudadanos que crean condiciones favorables a la inversión, la creación de empleo y de actividades productivas. Por el otro, el funcionamiento de un sistema político en condiciones de democracia y paz social.
- La noción de cambio estructural ha sido un concepto central en los estudios del desarrollo regional basado en un análisis histórico de la formación de las estructuras económicas, sociales e institucionales, que impiden o dificultan el avance de los territorios hacia estados de bienestar comparables al de los lugares de mayor desarrollo de un país. Al aplicarse al estudio de las disparidades territoriales en Colombia, el análisis estructural permite establecer que las estructuras políticas, económicas y sociales que han configurado las formas de organización socio-espacial, han dado como resultado las brechas entre las regiones centrales y las periferias. Esto ha permitido la conformación de subsistemas territoriales dinámicos, o centros principales de acumulación, en paralelo a otros que permanecen en condiciones de dependencia y rezago social. Esta comprensión de la dinámica territorial subnacional invoca la intervención en los lugares de menor dinámica a partir de estrategias diferenciadas que atiendan de manera directa y efectiva las necesidades y particularidades de cada territorio.
- Por su parte, la geografía política ayuda a comprender las formas de producción capitalista en economías globalizadas frente al dilema que se con-

figura entre la función de dominación territorial que el Estado central requiere para garantizar su poder frente a los territorios subnacionales y la función de no diferenciación e integración de los territorios que el sistema económico mundializado requiere para hacer competitivas las producciones de las empresas instaladas en los mismos. En este punto, la aplicación de las teorías de la geografía política al caso colombiano muestra que la región y los procesos de regionalización del país han sido preocupaciones permanentes del Estado en su esfuerzo por centralizar el poder y por garantizar lo que en Colombia se llama “presencia del Estado”. En este afán la nación subdivide, delimita, alindera, “regionaliza” la inversión, los programas gubernamentales, las políticas públicas en general y la económica en particular, sin darse cuenta de que sus subdivisiones solo corresponden al mapa del país, pero no al territorio, que es permanentemente construido por los actores y las instituciones políticas, económicas, sociales y culturales que lo habitan y lo resignifican en permanencia con su accionar y sus interacciones.

- De la misma manera, las teorías no pueden dejar de lado la explicación acerca del tipo de Estado que está en capacidad de atender los problemas derivados de la disparidad territorial al interior de la nación y del rol que debe cumplir como gran articulador social. Dentro de esta perspectiva el enfoque que mejor aborda esta dimensión analítica es el estudio de la acción pública entendida como una acción que trasciende la gestión gubernamental e integra al sector privado y a las instituciones sociales y políticas. Esto implica la construcción de una acción concertada a fin de atacar de manera directa las brechas entre los territorios a partir del impulso del desarrollo territorial.
- Desde una perspectiva espacial, los procesos de cambio estructural, y en particular las políticas públicas requeridas para avanzar hacia formas de organización socio-espacial menos desiguales, deben sustentarse no en alguna escala específica nacional, regional o local, sino que deben ser abordados desde una perspectiva multiescalar. El énfasis en la multiescalaridad de los procesos de desarrollo territorial implica entonces una consideración más compleja de los procesos de negociación, coordinación, articulación y gobernanza, lo que implica superar enfoques que le otorgan primacía a una sola escala, sea nacional o local

## REFERENCIAS

- Acemoglu, Daron, and James Robinson (2012), *Why Nations Fail: The Origin of Power, Prosperity, and Poverty*, London: Profile Books.
- Albuquerque, Francisco (2004), “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, No. 82.
- Amin, Ash (1998), “Una perspectiva institucionalista sobre desarrollo económico regional”, *Ekonomiaz*, No. 41.
- Amin, Ash, and Nigel Thrift (1995), “Globalization, Institutional Thickness and the Local Economy”, in Patsy Healy, Stuart Cameron, Simin Davoudi, Stephen Graham, and Ani Madani-Pour (editors), *Managing Cities: The New Urban Context*, Chichester: Wiley.
- Becattini, Giacomo (1988), “Los distritos industriales y el reciente desarrollo italiano”, *Documento L/20*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Boisier, Sergio (1988), “Las regiones como espacios socialmente construidos”, *Revista de la CEPAL*, No. 35.
- Boisier, Sergio (2001), “Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando?”, En Antonio Vázquez, y Oscar Madoery (editores), *Transformaciones Globales, Instituciones y Políticas de Desarrollo Local*, Rosario: Editorial Homo Sapiens.
- Camagni, Roberto (2009), “Territorial Capital and Regional Development”, in Roberta Capello, and Peter Nijkamp (editors), *Handbook of Regional Growth and Development Theories*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Cepeda, Laura, y Adolfo Meisel (2013), “¿Habrà una segunda oportunidad sobre la tierra? Instituciones coloniales y disparidades regionales en Colombia”, *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, No. 183, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Banco de la República.
- Chang, Ha-Joon (2003), *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, London: Anthem Press.
- De Mattos, Carlos (1982), “Los límites de lo posible en la planificación regional”, *Revista de la CEPAL*, No. 18.
- Drazin, Robert (1990), “Professionals and Innovations: Structural - Functional versus Radical - Structural Perspectives”, *Journal of Management Studies*, Vol. 27, No. 3.
- Duran, Patrice (1999), *Penser l'action publique*, Paris : LGDJ.
- Duran, Patrice, et Jean-Claude Thoenig (1996), “L'État et la gestion publique territoriale”, *Revue Française de Science Politique*, Vol. 46, No. 4.

- Durlauf, Steven, and Marcel Fafchamps (2005), "Social Capital", in Philippe Aghion, and Steven Durlauf (editors), *Handbook of Economic Growth*, Vol. 1, Amsterdam: Elsevier.
- Foucault, Michel (1976), *Historia de la sexualidad 1. La voluntad de saber*, México: Editorial Siglo XXI.
- Fukuyama, Francis (2000), "Social Capital and the Civil Society", *IMF Working Paper Number*, No. 74, International Monetary Fund (IMF).
- Garofoli, Gioaccino (2002), "Local Development in Europe. Theoretical Models and International Comparisons", *European Urban and Regional Studies*, Vol. 9, No. 3.
- Giddens, Anthony (1994), *La constitución de la sociedad: Bases para la teoría de la estructuración*, Buenos Aires: Amorrortu.
- Glaeser, Edward, Rafeal La Porta, Florencio Lopez-De-Silanes, and Andrei Shleifer (2004), "Do Institutions Cause Growth?", *Journal of Economic Growth*, Vol. 9, No. 3.
- Guillaume, Marc (1975), *Le capital et son double*, Paris : Presses Universitaires De France.
- Healey, Patsy (1998), "Building Institutional Capacity through Collaborative Approaches to Urban Planning", *Environment and Planning A*, Vol. 30, No. 9.
- Hiernaux, Daniel, y Alicia Lindon (1993), "El concepto de espacio y el análisis regional", *Secuencia*, No. 25.
- Hinings, Christopher R., and Royston Greenwood (1988), *The Dynamics of Strategic Change*, Oxford: Basil Blackwell.
- Hodgson, Geoffrey (2007), "The Revival of Veblenian Institutional Economics", *Journal of Economic Issues*, Vol. XLI, No. 2.
- Hudson, Ray (2010), "Resilient Regions in an Uncertain World: Wishful Thinking or a Practical Reality?", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, Vol. 3, No. 1.
- Jütting, Johannes (2003), "Institutions and Development: A Critical Review", *Working Paper*, No. 210, Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).
- Krugman, Paul (1993), *Geografía y comercio*, Barcelona: Antoni Bosch.
- Lovering, John (1989), "The Restructuring Debate", in Richard Peet, and Nigel Thrift (editors), *New Models in Geography: The Political-Economy Perspective*, Vol. 1, London: Unwin Hyman.

- Malmberg, Anders, and Peter Maskell (2005), "Localized Learning Revisited", *DRUID Working Paper*, N° 05-19, Danish Research Unit for Industrial Dynamics (DRUID).
- Martin, Ron (2002), "Institutional Approaches in Economic Geography", in Eric Sheppard, and Trevor Barnes (editors), *A Companion to Economic geography*, Oxford: Blackwell Publishing.
- Massey, Doreen (1985), *Spatial Division of Labor: Social Structures and The geography of Production*, London: MacMillan.
- Meisel, Adolfo (2007), "¿Por qué se necesita una política económica regional en Colombia?", *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, No. 100, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Banco de la República.
- Morgan, Kevin (1997), "The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal", *Regional Studies*, Vol. 31, No. 5.
- Quijano, Anibal (1976), "Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamérica", *Documento CPRD-B/10*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Quintar, Aída, y Francisco Gatto (1992), "Distritos industriales italianos. Experiencias y aportes para el desarrollo de políticas industriales locales", *Documento de Trabajo*, No. 9, Programa CFI/CEPAL.
- Raffestin, Claude (2001), *Por una geografía del poder*, Zamora de Hidalgo: El Colegio de Michoacán.
- Ratzel, Friedrich (1987), *La géographie politique. Les concepts fondamentaux*, Paris: Fayard.
- Robert, Verónica, y Gabriel Yoguel (2011), "La dinámica compleja de la innovación y el desarrollo económico", *Desarrollo Económico*, Vol. 50, No. 199.
- Rodríguez-Pose, Andrés (2013), "Do Institutions Matter for Regional Development?", *Regional Studies*, Vol 47, No. 7.
- Rodríguez-Pose, Andrés, and Michael Storper (2006), "Better Rules or Stronger Communities? On the Social Foundations of Institutional Change and Its Economic Effects", *Economic Geography*, Vol. 82, No. 1.
- Rodríguez, Octavio (2006), *El estructuralismo latinoamericano*, México: Editorial Siglo XXI.
- Rofman, Alejandro (1974), *Dependencia, estructura de poder y formación regional en América Latina*, México: Editorial Siglo XXI.
- Santos, Milton (2006), *A natureza do espaço: Técnica e tempo. Razão e emoção*, Brasil: Universidad de Sao Paulo.

- Senker, Jacqueline (2006), "Reflections on the Transformation of European Public-Sector Research", *Innovation: The European Journal of Social Sciences Research*, Vol. 19, No. 1.
- Shields, Rob (1992), *Places on the Margin: Alternatives Geographies of Modernity*, London: Routledge.
- Silva, Iván (2005), "Desarrollo económico local y competitividad territorial", *Revista de la CEPAL*, No. 84.
- Singer, Paul (1975), *Economía política de la urbanización*, México: Editorial Siglo XXI.
- Soja, Edward (1980), "The Socio-Spatial Dialectic", *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 70, No. 2.
- Stöhr, Walter (1981), "¿Hacia otro desarrollo regional?", en Sergio Boisier, F. Cepeda, José Hilhorst, Sohel Riffka, y Francisco Uribe-Echeverría (compiladores), *Experiencias de planificación regional en América Latina: Una teoría en busca de una práctica*, Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL), Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), y Sociedad Interamericana de Planificación.
- Storper, Michael (2005), "Society, Community and Economic Development", *Studies in Comparative International Development*, Vol. 39, No. 4.
- Thoenig, Jean Claude (1999), "L'action publique locale entre autonomie et coopération", *Les entretiens sur le développement local: Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales?*, Coloquio, Paris.
- Vásquez, Antonio (1999), *Desarrollo, redes e innovación: Lecciones sobre desarrollo endógeno*, Madrid: Pirámide.
- Vásquez, Antonio (2000), "Desarrollo económico local y descentralización: Aproximación a un marco conceptual", *Documento LC/R 1964*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Deutsche Gesellschaft Für Technishche Zusammenarbeis (GTZ).
- Yáñez, Gloria, Arturo Orellana, Óscar Figueroa, y Federico Arenas (editores) (2008), *Ciudad, poder, gobernanza*, Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile.