

CAPÍTULO II

Tres condiciones determinantes

INTRODUCCIÓN

Las metas y acciones de política que se presentan en los capítulos siguientes fueron elaboradas considerando tres condiciones generales que Colombia deberá tener en cuenta para los próximos años. En primer lugar, las caídas dramáticas de los costos de transporte a nivel mundial, particularmente el marítimo, pero también de carga aérea y el transporte de pasajeros –al igual que el extraordinario desarrollo de las tecnologías de la información y comunicaciones–, hacen recordar día a día que el planeta es mucho más pequeño de lo que hasta hace poco se creía.

No hace muchas décadas, las sociedades podían vivir relativamente aisladas unas de otras, con unas economías que, en una alta medida, trataban de producir de todo un poco, protegidas en muchos sectores no sólo por aranceles y restricciones a las importaciones, sino por esos altos costos de transporte y por la ignorancia debida a la falta de comunicaciones. Esto ya no es posible hacerlo, y cuanto antes se asimile mayores réditos habrá para el desarrollo y el bienestar.

Los cambios que ocurren en la economía mundial hay que visualizarlos por las oportunidades que ofrecen. Colombia no puede ni debe quedarse pasmada en la inoperancia y el estancamiento como consecuencia de la expansión de las economías asiáticas, particularmente el crecimiento de la China y la India. Ésta es una realidad presente ya en el mundo y también en Colombia y se quedará para siempre.

Más aun, otras economías de gran tamaño –como Rusia, Brasil o Suráfrica– muy posiblemente van a entrar pronto en una senda de crecimiento similar a las de aquellos países. Desde la inserción masiva de los Estados Unidos y Australia a la economía mundial en la segunda mitad del siglo XIX, el planeta no había experimentado algo semejante a este fenómeno*, con la diferencia de que, un siglo después, el desarrollo tecnológico permite a todo el mundo, en forma casi instantánea, sentir los efectos de estas transformaciones. Esta es la primera condición que se analiza brevemente en este capítulo.

En una gran medida, la segunda condición objeto de estudio –el territorio– se hace cada día más relevante por la primera. Los cambios globales han hecho que el mundo esté más cerca de Colombia y ésta más cerca del mundo. Así, su localización, su condición tropical, las distancias de las ciudades al mar, los ríos, las características geográficas, el subsuelo, los mares, la variedad de climas, la localización de la población, entre otras, son variables que conviene aprehender crecientemente en la definición del proceso de desarrollo, en general, y en la estructura productiva, en particular. Ese territorio ofrece ventajas, pero también desventajas, que se deben asimilar al estar cada vez más integrados al mundo. Para dar sólo dos ejemplos: la provisión de bienes públicos, como seguridad, es una función creciente de las complejidades geográficas, razón por la cual Colombia debe invertir por habitante en seguridad –en

la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, una de las industrias más transables que existen— más que otros países con condiciones geográficas más elementales. En segundo lugar, al tener que basar la producción en sectores que aprovechen las ventajas comparativas del país —a lo que fuerza el mundo, quiérase o no— cada día se hace más urgente ampliar el inventario del subsuelo colombiano o explorar y descubrir aquellos productos agropecuarios en los cuales se tengan ventajas genuinas y permitan ser competitivos (ver Capítulo III).

La tercera condición es, en alguna medida, más controlable para las autoridades que las anteriores, pero no menos importante: la demografía. En es-

pera de las cifras que proporcione el nuevo censo, las que ahora se tienen indican que, en 14 años, Colombia tendrá diez millones más de habitantes, los cuales serán en promedio más viejos, vivirán más y serán más urbanizados. Las metas que se presentan en este documento, como las de construcción de vivienda, de demanda de espacio en las ciudades, de provisión de servicios públicos, al igual que la demanda por servicios de salud y educación, entre otras, se han realizado teniendo en cuenta las condiciones demográficas para los próximos años.

* Jim Rower, *Asia Rising*, Butternort-Heinemann Asia, Singapur, 1995.

UN MUNDO EN TRANSFORMACIÓN

Durante las dos últimas décadas la economía mundial ha acelerado su ritmo de integración¹. El crecimiento del comercio mundial de bienes y servicios pasó de representar 31% del producto mundial en 1980, a 54% en 2002. Este incremento en el comercio ha estado acompañado por un aumento sustancial de los flujos internacionales de capital que han crecido, entre 1993 y 2003, 67%².

De la mano de la integración económica se han registrado profundos cambios en el plano geopolítico a los que Colombia no ha sido ajena. Como se trata en el Capítulo VI, el país ha avanzado en su integración y cuenta con una agenda de internacionalización que incluye, entre otros, el fortalecimiento de los mecanismos de integración con la Cuenca del Pacífico para su ingreso a la APEC.

El acercamiento al Pacífico será fundamental para la inserción de Colombia en el mercado internacional, especialmente si se tiene en cuenta que Asia es la región del mundo con el mayor dinamismo económico y una de las principales receptoras de inversión extranjera. A la importancia mundial de la economía japonesa se suman ahora dos nuevas potencias en ascenso: China e India. Su presencia es indicativa del desarrollo de la región y determina, en virtud del tamaño de sus mercados, las tendencias de la demanda global de bienes y servicios y, por esa vía, los precios internacionales³.

China e India ocupan hoy un lugar entre las cinco economías más grandes del mundo (Tabla 2.1). El PIB de China e India unidos representan, en términos de paridad de compra, cerca de un quinto del producto mundial, superado sólo por Estados Unidos. La importancia de China en la economía puede ser ilustrada a través de las siguientes cifras. Entre 2002 y 2003, China contribuyó con los siguientes porcentajes de incremento en las siguientes variables: 30% del PIB mundial, 35% de las importaciones, 60% de la inversión, y 35% del consumo de petróleo. En 2004 China fue el cuarto exportador y el tercer importador del mundo, después de Estados Unidos y Alemania.

Entre los factores que han contribuido al espectacular crecimiento de la economía china, que en los últimos 25 años ha sido en promedio de 9%, se destacan: la adopción de un modelo de economía abierta y de mercado, que se consolidó con la entrada de China en la OMC en 2001; el aprovechamiento de sus ventajas comparativas, como la abundancia de mano de obra calificada y barata; y la agregación de valor, como en el ensamblaje de microprocesadores en aparatos eléctricos.

Este aumento en la capacidad productiva ha sido financiado en parte importante por el ahorro interno y la atracción de inversión extranjera directa (IED). En 2004, las reservas internacionales chinas

Tabla 2.1. PIB de las principales economías del mundo 1954, 2004, 2025

Millones de dólares								
1954			2004			2025		
1	EE.UU.	1.456	1	EE.UU.	10.871	1	China	25.155
2	Reino Unido	348	2	China	6.436	2	EE.UU.	18.881
3	Rusia	315	3	Japón	3.583	3	Unión Europea	13.993
4	Alemania	265	4	India	3.096	4	India	9.808
5	China	240	5	Alemania	2.279	5	Japón	4.592

Fuente: Revista Newsweek, Edición especial Dic. 2004-Feb. 2005.

superaban los US\$560.000 millones, mientras la IED alcanzó sólo para este año US\$62.000 millones. Se estima que la atracción de inversión extranjera en los últimos 25 años suma US\$600.000 millones, lo que convierte a China en el principal receptor de inversión del mundo.

La disponibilidad de mano de obra barata y los avances en productividad han sido igualmente determinantes para el crecimiento de la economía china. La flexibilización del mercado laboral ha permitido mantener los costos de la mano de obra en niveles bajos —una hora de trabajo no calificado cuesta menos de 50 centavos de dólar—, al tiempo que los adelantos tecnológicos elevan la productividad. Lo anterior ha generado un *shock* de competitividad en los productos chinos, impulsando su penetración en los mercados internacionales. De hecho, China es hoy una de las economías más integradas del mundo, las importaciones y exportaciones sumadas representan cerca de 75% de su PIB; mientras que este mismo indicador en países como Brasil, Estados Unidos, Japón o India no supera 30%⁴.

El crecimiento acelerado de las economías de estos países —cuya población asciende a 2.300 millones— genera efectos muy grandes para el resto del mundo. Entre los efectos más importantes se cuentan: i) demandas crecientes de bienes primarios y recursos energéticos empleados en procesos productivos y un consecuente incremento en sus términos de intercambio; ii) caída en los precios de bienes intensivos en mano de obra no calificada y en bajos salarios; iii) incremento en el valor de los bienes de capital; y iv) incremento en la inversión en China e India, y de estos países en el resto del mundo, para abastecerse de los insumos que requieren y para tener acceso a mercados lejanos como los Estados Unidos.

El rápido crecimiento de China, Brasil, Rusia e India, las cuatro economías más grandes del mundo en desarrollo, conocidas como los BRIC⁵, impone grandes presiones a la oferta mundial de bienes primarios y de energía. Sólo China consume 40% del carbón y 30% del acero del mundo, es el principal consumidor de cobre y el segundo de petró-

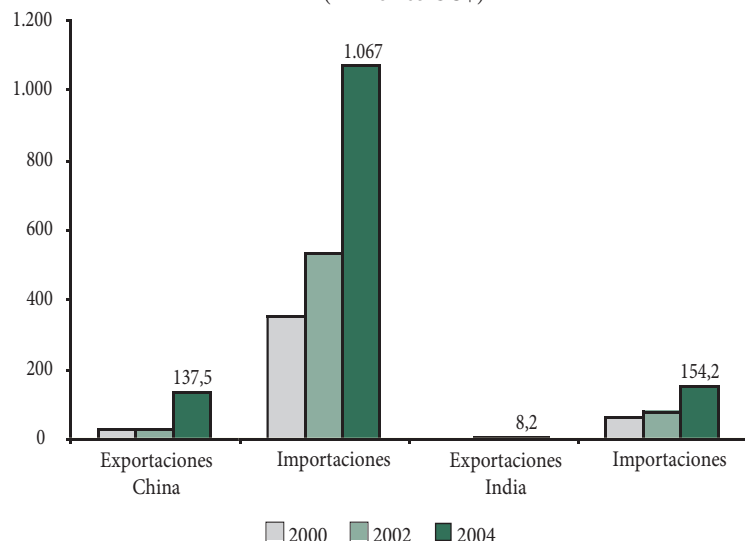
leo. Como consecuencia, el precio de estos bienes se ha elevado. De acuerdo con el índice de precios de bienes primarios calculado por *The Economist*, los términos de intercambio se han elevado en 50% durante los últimos tres años.

Dado que la mano de obra no calificada es un factor abundante en los BRIC, es previsible que el precio de bienes con uso intensivo de este factor caiga de la mano de los salarios de los menos educados. Un ejemplo de esto es la reducción en los precios de la ropa y los zapatos, que durante los últimos diez años ha sido de 30% en EE.UU., en parte como efecto de la entrada de productos chinos.

Estos cambios en la composición de la economía mundial tienen implicaciones directas sobre la evolución de la economía colombiana en los próximos 15 años. Dado que los bienes primarios experimentarán un alza en sus precios, no es inapropiado suponer que Colombia podrá beneficiarse por el aumento de la demanda de carbón, petróleo, cemento, minerales y recursos tropicales, así como de otros bienes y servicios que potencialmente estamos en condiciones de producir. Los efectos de la expansión de países como China e India, para un país como Colombia, no se sienten sólo en sus mercados sino en el resto del mundo. Por ejemplo, una consecuencia de la demanda por cemento de China es que su precio ha aumentado, situación que Colombia ha aprovechado llegando a exportar dos millones de toneladas a los Estados Unidos, lo que representa 10% de las importaciones totales de cemento de ese país.

Al analizar los niveles actuales de comercio con los BRIC, es evidente que aún queda un amplio campo para dinamizar las relaciones comerciales. Así por ejemplo, en lo que al mercado directo se refiere, durante 2004 Colombia exportó a China US\$137 millones, lo que representa menos de 1% de las exportaciones colombianas; las importaciones, por su parte, alcanzaron US\$1.067 millones, equivalentes a cerca de 7% de las importaciones colombianas de ese año. De acuerdo con las proyecciones disponibles, es probable que a partir de 2005 China, después de Estados Unidos y Venezuela, se convierta en el tercer proveedor de Colombia. En el caso de la India, las ex-

Gráfico 2.1. Comercio bilateral con China 2002-2004
(Millones US\$)



Fuente: DANE, cálculos DNP.

portaciones e importaciones no llegan a 1% del total del comercio colombiano (Gráfico 2.1).

Hacia el futuro, entonces, el reto de Colombia será aprovechar los efectos del crecimiento de China, India y otros países sobre los términos de intercambio de muchos productos en los cuales Colombia tiene ventajas comparativas y puede también agregar valor. Igualmente, Colombia deberá atraer inversión de aquellos países para proyectarse sobre los grandes mercados del área, como los Estados Unidos y América del Sur. La localización estratégica de Colombia jugará un papel central en este proceso.

UN TERRITORIO PRIVILEGIADO

En esta sección se analizan, en turno, las condiciones básicas del territorio y las implicaciones de esas condiciones sobre la economía, la gobernabilidad, la infraestructura y el medio ambiente.

Visto desde el Norte, nuestro país es una puerta de entrada a Suramérica; y desde el Sur, una puerta de entrada a Norteamérica. Al tener costa sobre el Atlántico y el Pacífico⁶, Colombia es un punto de tránsito entre el Este y el Oeste.

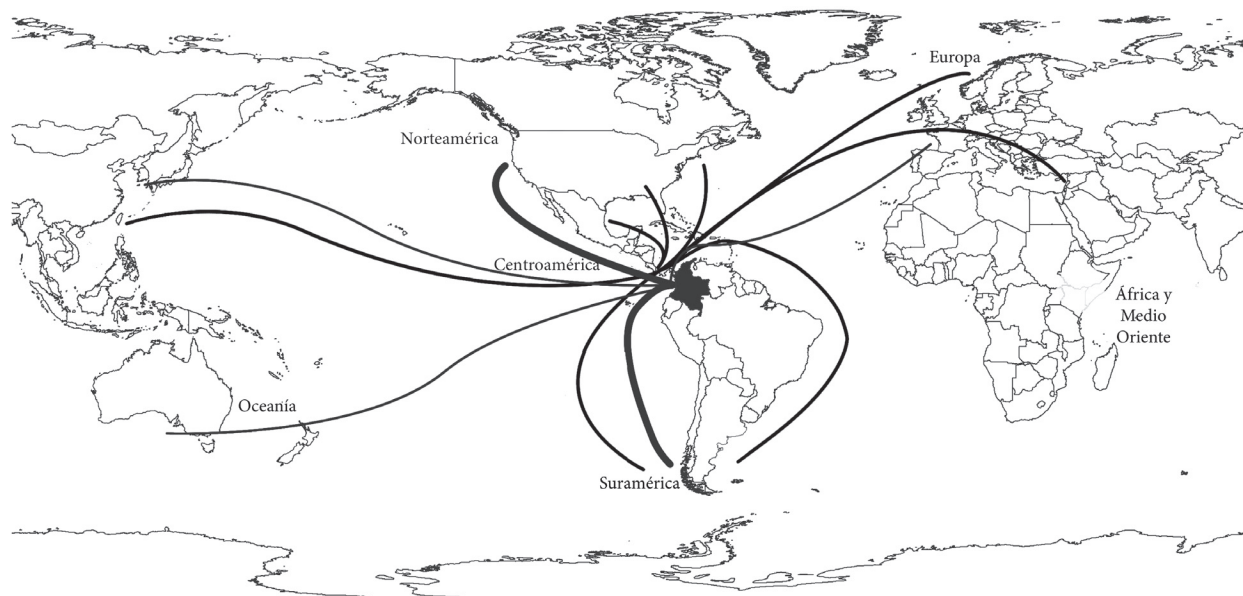
La ubicación de Colombia en la zona ecuatorial, el sistema montañoso de los Andes y la abundante hidrografía (más de mil ríos) le confieren al país una topografía muy accidentada, dando origen a una riqueza de clima, vegetación y diversidad de paisajes que van desde las selvas húmedas y las llanuras tropicales, hasta los páramos y las nieves perpetuas. Los ecosistemas de selvas y bosques, además de albergar la gran biodiversidad del país, cumplen una función reguladora del clima del planeta: reciclan CO₂, pro-

ducen materia orgánica y controlan la escorrentía superficial (Mapa 2.1)⁷.

Colombia es un país tropical, es decir, hace parte de un exclusivo grupo de países que, por su clima y luminosidad, tienen el potencial para producir ciertos productos y contienen una fauna que no se encuentra en otras latitudes del globo. Colombia tiene 10% de la biodiversidad y es uno de los países con los mayores recursos hídricos del mundo. Ocupa el primer puesto en número de vertebrados (excepto peces), aves y anfibios; el segundo lugar en peces de agua dulce; el tercer lugar en plantas superiores, reptiles y mariposas; y el cuarto lugar en lo que a mamíferos se refiere. El 48,8% de la superficie continental del país ha sido poco intervenida y mantiene su cobertura vegetal original⁸.

Otra de las características más peculiares de Colombia es, precisamente, poseer una de las geografías más accidentadas del planeta. De acuerdo con el

Mapa 2.1. Posición geográfica de Colombia



índice elaborado por el Centro de Estudios para el Desarrollo, de la Universidad de Harvard, Colombia tiene la tercera geografía más abrupta y accidentada de todo el mundo, en una muestra de 155 países (Gráfico 2.2).

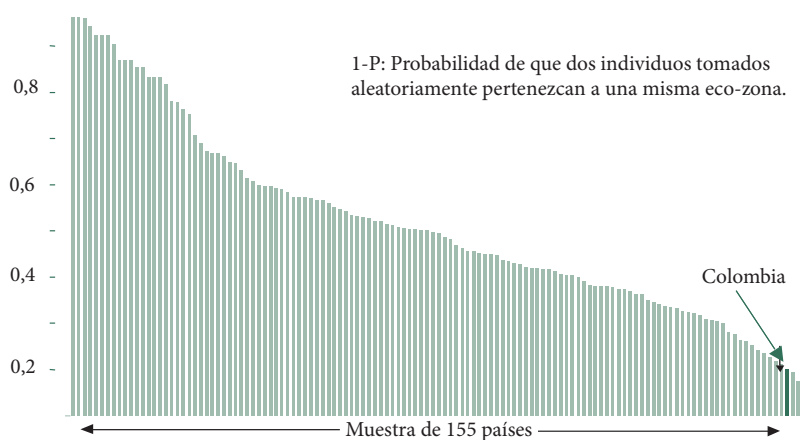
En ese territorio y con esa geografía tan particular, Colombia también se distingue por tener un patrón de localización de población muy especial y

con dos características⁹. En primer lugar, la mitad del territorio está despoblada y, en segundo lugar, en la parte poblada Colombia tiene el índice de dispersión de la población más alto de la región¹⁰. El Mapa 2.2 muestra la densidad y la localización de la población en el territorio. Basta una mirada rápida para constatar que casi la mitad del país está despoblada, no sólo en la región oriental, sino en áreas

muy centrales como el Valle del Magdalena y toda la costa pacífica. Existen, además, grandes espacios vacíos en zonas muy cercanas a las grandes ciudades. Casi la mitad de este inmenso territorio está aún cubierto de selvas.

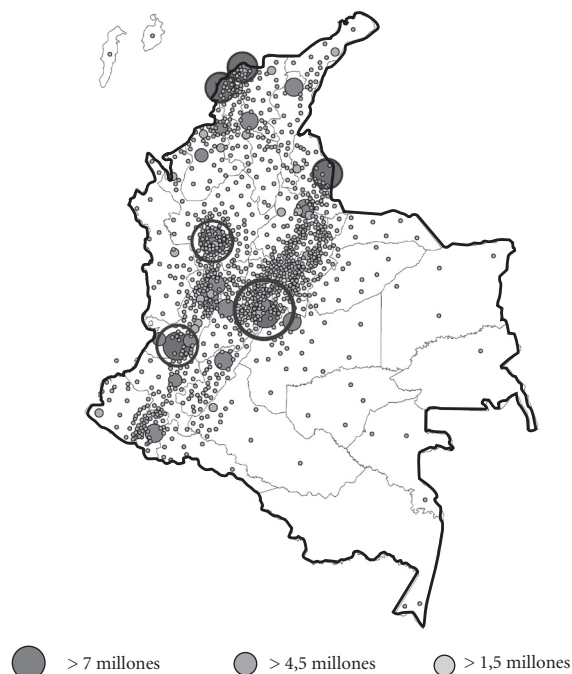
Contrario a casos como los de Guatemala, Chile o Paraguay, en los que más de la mitad de la población se concentra en la capital, el nuestro es un país de ciudades. En Colombia, además de Bogotá, existen tres grandes ciudades de más de un millón de habitantes y cerca de 30 intermedias, lo que genera una alta dispersión de la población entre los centros urba-

Gráfico 2.2. Índice de fragmentación geográfica poblacional



Fuente: Gráfico tomado de Santiago Montenegro, "Territorio, gobernabilidad y competitividad" en *Construcción de un futuro para Colombia desde sus territorios*. DNP, mayo 14 y 15 2003. Pág. 20.

Mapa 2.2. Distribución de la población total-2005



Fuente: Gráfico DNP con base en proyecciones de población DANE.

nos. El Índice de Concentración Poblacional es una forma de comparar entre países la dispersión de los habitantes en el territorio. Este índice varía entre 0 y 1, siendo 1 la mayor concentración posible. En el contexto de América Latina, Colombia obtiene el registro más bajo con 0,42 (Gráfico 2.3)¹¹.

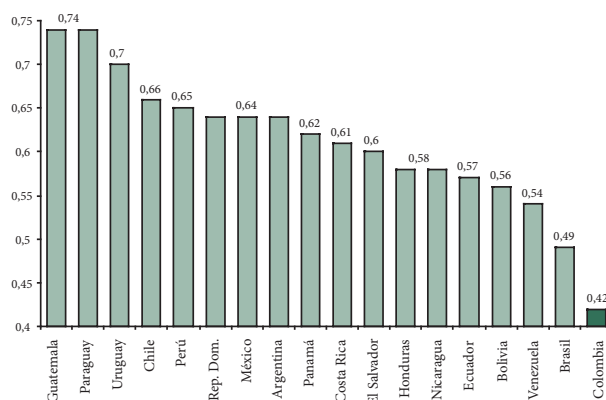
En el Gráfico 2.4 se han combinado los dos índices, el de fragmentación geográfica y el de dispersión de la población, y se señala que Colombia es un caso muy peculiar –extremo– al menos en el contexto latinoamericano.

Las características de la geografía y la dispersión de la población, además de los otros rasgos de nuestro territorio –como la localización, el clima, los recursos hídricos–, tienen fuertes implicaciones en al menos cuatro aspectos: la gobernabilidad y provisión de bienes públicos, el desarrollo económico, la infraestructura y el medio ambiente.

En primer lugar, con los problemas de inseguridad que ha habido en Colombia sorprende el poquísimo análisis académico y político sobre las

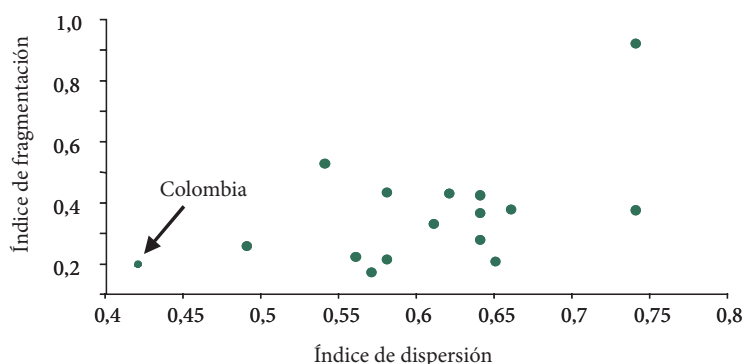
consecuencias de la geografía para la provisión de bienes públicos, en general, y en la gobernabilidad y la seguridad, en particular. A nivel internacional, existe una sólida literatura argumentando que los costos de proveer bienes públicos –como orden y seguridad– son una función creciente de las dificultades geográficas de los países. También se argumenta que, por las mismas razones, en los países en desarrollo, uno de los insumos más escasos –como el capital y el trabajo calificado– es precisamente la capacidad gerencial en gran escala, particularmente en los gobiernos¹². Comparados con países sin mayores dificultades geográficas, planos y pequeños, es casi de sentido común concluir que los problemas de administración, coordinación, comunicación y logística son inmensamente mayores en uno como Colombia. Por esa razón, debe invertir en gobernabilidad, incluyendo seguridad, más por habitante que otros países en los cuales la geografía y la dispersión de la población no presentan estos niveles de dificultades. No sobra decir que estudios recientes –y muy influyentes– han concluido también que la complejidad geográfica es una variable significativa para explicar la violencia. De estos mismos estudios se desprende que el acceso por parte de grupos violentos a recursos naturales, incluyendo cultivos

Gráfico 2.3. Índice de concentración poblacional en América Latina



Fuente: Gráfico tomado de Santiago Montenegro, “Territorio, gobernabilidad y competitividad” en *Construcción de un futuro para Colombia desde sus territorios*. DNP, mayo 14 y 15, 2003. Pág. 20.

Gráfico 2.4. Dispersión y fragmentación geográfica en América Latina



Fuente: Gráfico tomado de Santiago Montenegro, “Territorio, gobernabilidad y competitividad” en *Construcción de un futuro para Colombia desde sus territorios*. DNP, mayo 14 y 15, 2003. Pág. 21.

ilícitos y narcotráfico, están entre los principales determinantes de la violencia¹³.

Pero ese territorio, por supuesto, con su complicada geografía, no nos ha traído sólo problemas. También se derivan muchas ventajas, incluso en otros temas de gobernabilidad y estabilidad institucional. Hay poderosas razones para concluir que la fragmentación geográfica y poblacional –la existencia de fuertes regiones– ha creado, históricamente, contrapesos muy importantes a los poderes centrales, lo que ha contribuido a la estabilidad de las instituciones democráticas del país¹⁴. La existencia de los poderes regionales –políticos y económicos–, al fragmentar el poder, elevó los costos de imponer gobiernos hegemónicos y autoritarios. Esta es una de las razones que ayudan a explicar por qué Colombia tuvo en el pasado el menor número de años de gobiernos de dictaduras militares (Capítulo I). Las complejas condiciones físicas que caracterizan al país, entonces, generan dos efectos aparentemente contradictorios: por un lado, hace más difícil la gobernabilidad y costosa la consolidación de la seguridad y el orden, pero, por otro, al fracturar en forma tan determinada todas las fuentes del poder, promueve el pluralismo regional, la necesidad de los consensos, es una barrera formidable contra la imposición de hegemonías. En pocas palabras, es un activo para la democracia.

En ese mundo que se integra cada vez más y cambia a pasos acelerados, las condiciones del territorio colombiano jugarán un papel muy importante para la economía y la estrategia de crecimiento. En primer lugar, Colombia es un país ecuatorial e intertropical y, por eso, tiene unas condiciones especiales, como clima y luminosidad, que sumadas a las de localización pueden ser cruciales para convertir una variedad de productos y de servicios que tienen ventajas comparativas en altamente competitivos. Como consecuencia del incremento de la demanda mundial por bienes básicos, se incrementará también la demanda por bienes

tropicales, cuya oferta, en varios productos, difícilmente podrá expandirse al mismo ritmo, por lo cual es de esperar precios relativos elevados. Colombia tiene un portafolio de productos con un potencial importante, como se argumenta en la sección “Aprovechar las potencialidades del campo”, del Capítulo III, en donde se identifican 24 productos agropecuarios con ventajas competitivas potenciales importantes. Para sólo mencionar algunos, el país tiene un potencial muy grande en reforestación comercial y derivados de la madera, palma africana, frutas como la piña golden, limón tahití, carne bovina, lácteos y sus derivados, entre otros. Para materializar todo este potencial en ingresos para los colombianos, la disponibilidad de tierras adecuadas no es una restricción. Colombia tiene sembradas unos 4,2 millones de hectáreas y una vocación potencial superior a diez millones de hectáreas. En actividades agroforestales es posible duplicar a 20 millones de hectáreas el uso actual.

La gran biodiversidad natural con que cuenta Colombia representa un potencial importante en biotecnología y en producción de medicamentos de origen vegetal (Capítulo III). El Instituto Alexander von Humboldt señala que, en promedio, una de cada diez especies de fauna y flora del planeta se encuentra en el país, y dado que 80% de los alimentos del mundo provienen de 20 especies de

plantas, y una de cada cuatro drogas tradicionales es de origen vegetal, la investigación en la flora colombiana tiene un alto potencial para el desarrollo de nuevos productos e insumos. La biodiversidad del país es un banco mundial de material genético, un mercado en donde son pocos los países que pueden competir¹⁵. El que casi la mitad del territorio continental esté aún cubierta de bosques ofrece una oportunidad para Colombia, dado que el mundo desarrollado está promoviendo la conservación de los ecosistemas de selvas y bosques y están dispuestos a pagar compensaciones por estos servicios. En esta misma línea de oportunidades, la diversidad de nuestros suelos y climas nos permite, en forma creciente, participar con variedad de productos en las gamas de los llamados mercados verdes, de origen y justos.

La explotación y producción de recursos minerales también tiene un potencial muy grande. Como se señala en el Capítulo III, Colombia ha inventariado menos del 30% del subsuelo de su superficie continental y prácticamente nada de sus fondos marinos. La probabilidad de encontrar más recursos de los que actualmente explota, como carbón, petróleo, gas natural, níquel, oro, piedras preciosas, calizas y otros minerales, es muy alta. No se puede olvidar que Colombia ya agrega valor a sus calizas y arcillas y produce bienes como cemento, concreto, ladrillos y tejas, y otros materiales de la construcción, que exporta en volúmenes apreciables. Encadenamientos hacia adelante y hacia atrás es posible realizarlos en la producción de prácticamente todos los minerales.

Para producir y comercializar productos agropecuarios y mineros, Colombia tiene una localización estratégica por su cercanía a los Estados Unidos y a los grandes mercados de América del Sur. Pero esta localización es igual o más importante para la producción y exportación de servicios. De hecho, Colombia ya produce y exporta con éxito servicios de salud en áreas como medicina de los ojos, trasplantes, fertilidad, cirugía plástica, odontología. Dada la excelente calidad de las facultades de odontología y medicina colombiana, por su localización, tiene un potencial gigantesco

en servicios de salud para atraer pacientes, principalmente desde los Estados Unidos. Por otra parte, la situación geográfica, la variedad de su paisaje y el clima tropical representan para Colombia grandes posibilidades en turismo (ver Capítulo III). Por ejemplo, el país podrá ampliar la oferta de servicios turísticos en el litoral caribe, que incluye sitios históricos y arqueológicos (Cartagena, Santa Marta, Ciudad Perdida) y playas que, además de su atractivo natural, ofrecen la seguridad de no verse afectados por tsunamis, comunes en el Pacífico, y por huracanes, que afectan a casi la totalidad del resto del Caribe. Existe, además, potencial importante en otros servicios como los portuarios y aeroportuarios, en los cuales Colombia podría tener diversos *hubs*. Como consecuencia del extraordinario dinamismo de las economías asiáticas, el país goza, igualmente, de condiciones muy favorables en la prestación de servicios de transporte de crudo desde Venezuela o de mercancías a lo largo del corredor Tumaco-Putumayo desde Brasil. Por supuesto, para materializar estas oportunidades sería necesario, primero, la construcción de un oleoducto hacia el Pacífico y la adecuación de la navegación por el río Putumayo, además de una nueva vía entre San Francisco y Mocoa.

Estrechamente ligado a los posibilidades y condicionantes del territorio sobre la actividad económica están sus determinantes sobre la infraestructura. Tener una de las geografías más abruptas del planeta y un conjunto de ciudades grandes alejadas de las costas constituye un reto muy grande para el desarrollo y la competitividad, particularmente en una situación inicial de estrechez fiscal. Por eso, y como se plantea en el Capítulo III, como no será posible en el corto plazo extender a todo el país el más moderno servicio de carreteras, el territorio impone desarrollar un sistema multimodal, que integre todos los medios de transporte –carretero, férreo y fluvial– con centros de transferencia de carga en lugares estratégicos, incluyendo los puestos fronterizos. Colombia deberá corregir uno de los errores históricos más grandes, como fue haber abandonado el transporte fluvial y, en particular, por el río Magdalena. En cuanto al transporte por

carretera, gradualmente, el país deberá consolidar un sistema de cuatro troncales de alta velocidad: la nueva Troncal de Occidente, la del Magdalena, La Troncal Central del Norte y la Marginal de la Selva. También deberá consolidarse un sistema de transversales que incluye la Transversal Tumaco-Putumayo-Belem do Pará, la Transversal del Pacífico, el corredor Buenaventura-Puerto Carreño, que incluye la Transversal Buenaventura-Bogotá-Puerto Gaitán; la Transversal Media Luna de los Valles Fértiles y la Marginal del Caribe. Es absurdo, por ejemplo, que la carga o pasajeros que salen desde el suroccidente, como Nariño, Cauca o Valle, deban cruzar la cordillera Central o subir a Medellín para llegar a la costa norte. En este ejemplo, completar el tramo entre La Virginia e Irira, al igual que entre Santa Fe de Antioquia y Puerto Valdivia, será una prioridad a mediano plazo.

En cuanto al medio ambiente, el reto principal será proteger y revertir procesos de destrucción de ese riquísimo patrimonio de biodiversidad, bosques, páramos, el agua y el aire. En este sentido, una de las principales definiciones que deberán tomarse es lo que se podrían llamar las “fronteras interiores de conservación”. Como se dijo anteriormente, un área muy grande, 48% del territorio continental, está aún cubierta de bosques. Pero para definir esta “frontera”, es preciso primero conceptualizar correctamente los procesos que la han movido a lo largo del tiempo. Entre los factores que han ocasionado dicho desplazamiento –la destrucción del bosque– están los cultivos ilícitos, los cuales son responsables de la destrucción de alrededor de 1,7 millones de hectáreas de bosque húmedo tropical en las dos últimas décadas. Además de lo anterior, la destrucción del bosque ha sido la consecuencia de procesos desordenados de poblamiento y la presencia de grupos armados ilegales. Pero también ha sido responsable el Estado. Una de las narrativas más repetidas en Colombia es la que dice que el Estado no hace presencia en todo el terri-

torio nacional; particularmente, en aquellas zonas que se van colonizando en las fronteras de conservación y, muchas veces, en islas que se han colonizado irregularmente dentro de grandes áreas del bosque tropical. Lo que no se ha entendido es que el Estado no puede ni debe hacer presencia porque allí no debería haber colonización. Cuando se dice que no hace presencia se quiere decir que en aquellos lugares no hay autoridades, estación de policía, escuelas y, por su ausencia, se argumenta que hay pobreza o violencia. Entonces se crea la presión social y política para “hacer presencia” y lo que se logra es, simplemente, refrendar desde el Estado la colonización caótica, la destrucción del bosque y un movimiento adicional de la frontera. Y se repite el ciclo.

Una política de defensa del medio ambiente, entonces, está íntimamente ligada a la definición de esas fronteras de conservación, a una política de poblamiento interno y también al problema de los cultivos ilícitos y la seguridad. Es necesario contar con una gran capacidad de vigilancia, control y coordinación de las autoridades ambientales, Policía y Fuerzas Militares. Dadas las siembras de amapola en las partes altas de las cordilleras, una coordinación similar será necesaria para la conservación de las fuentes de agua.

A manera de síntesis, las condiciones del territorio y su locación le ofrecen a Colombia muchas posibilidades. Además de las oportunidades económicas, tiene una localización estratégica que le permitirá actuar como articulador de bloques de integración que se están gestando en el continente; ingresar a la APEC; y diversificar sus relaciones con otros bloques mundiales como la Unión Europea, África o Medio Oriente (Capítulo VI).

La geografía no determina el destino de un país, pero sí es una variable crucial –particularmente en un mundo que se globaliza a grandes velocidades– para definir una estrategia de desarrollo económico y social.

UNA POBLACIÓN EN TRANSICIÓN

El tamaño y la estructura de la población son factores fundamentales para la definición de políticas públicas, el funcionamiento de la economía y la implementación de programas sociales. Cada una de sus características: tamaño, género, crecimiento, distribución por edades y localización, es, al igual que el territorio, determinante del crecimiento económico y el desarrollo humano.

Desde el siglo pasado, Colombia ha presenciado cambios estructurales en la composición de su población. Como se mencionó en el primer capítulo, la urbanización y transición demográfica contribuyeron al desarrollo económico e impulsaron la participación femenina en el mercado laboral, al tiempo que permitieron incrementar de forma sostenida las coberturas de servicios de saneamiento básico y educación, para señalar sólo algunos ejemplos.

En los próximos 15 años se profundizarán las tendencias de envejecimiento, desaceleración de la tasa de fecundidad, aumento en la esperanza de vida y urbanización. En espera de los resultados del nuevo censo, con base en la información y las proyecciones disponibles, se espera que en 2020 el país cuente con más de 55 millones de habitantes, 77% ubicados en zonas urbanas y con una edad promedio de 32 años. A continuación se detalla cada una de estas transformaciones demográficas, así como las implicaciones para la formulación de políticas y el crecimiento del país.

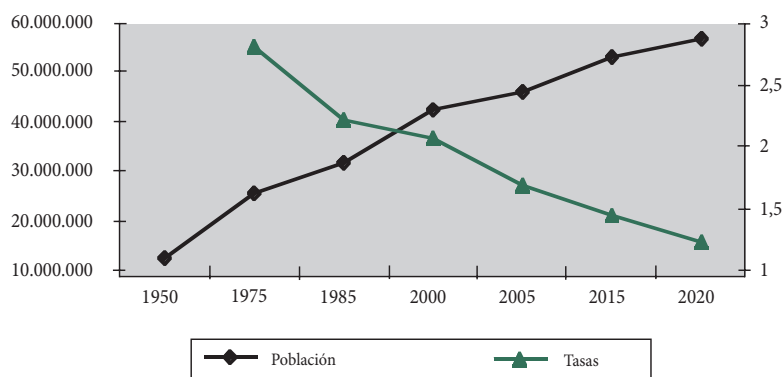
Colombia seguirá experimentando cambios acelerados en el volumen y composición de su población. Desde la segunda mitad del siglo XX, el número de habitantes se ha más que triplicado, al pasar de 12,4 millones en 1950 a 45,3 en 2004, registrando una tasa

de crecimiento promedio anual de 2,4. Para 2019 las proyecciones indican que Colombia alcanzará una población de 55,4 millones de habitantes, con una tasa media de crecimiento de 1,4 anual, lo que implica una reducción de 0,3 puntos frente a la tasa actual que es de 1,7 (Gráfico 2.5).

Como resultado del proceso de desarrollo, de los avances médicos y de las políticas sociales, se estima que la esperanza de vida de los colombianos pase de 72,2 años en 2004 a 76,5 años en 2019, lo que representa un logro muy significativo, si se considera que esta cifra era de 48 en 1950.

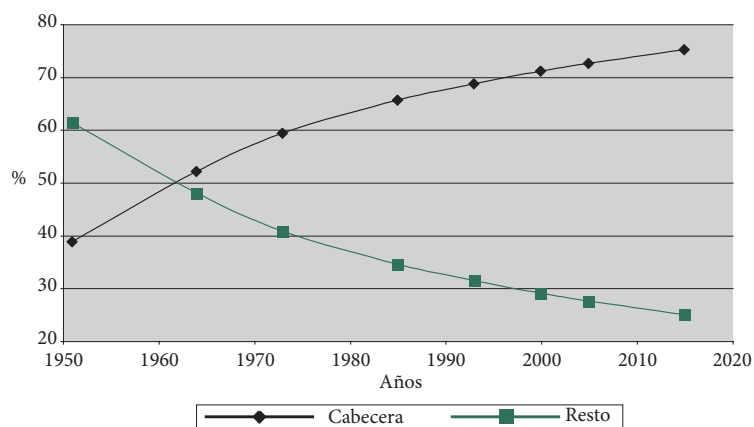
Los cambios en términos de la ubicación espacial (urbana o rural) de la población se profundizarán. Hasta principios de la década de los sesenta, cerca de dos tercios de la población (61,3% en 1951) se ubicaba en las zonas rurales; a partir de esa década se evidenció un cambio de tendencia, que para 1993 representó que la población en la zona rural cayera a menos de un tercio del total nacional (31,4%). En la actualidad este porcentaje se encuentra en 27,5% y para 2020 se espera que la proporción sea de 23,5% (Gráfico 2.6).

Gráfico 2.5. Evolución de la población y tasas de crecimiento 1950-2020



Fuente: DANE. Estimaciones demográficas y proyecciones nacionales de población 1950-2050.

Gráfico 2.6. Distribución de la población por zona de residencia 1951-2015



Fuente: 1950-2005. DANE. Proyecciones municipales de población 2005-2020. Cálculos DNP-DDS-GCV.

Otro de los efectos importantes del cambio en la demografía nacional es la modificación en la composición de la población por edades. La proporción de los menores de 15 años, que en 1950 representaba cerca de 43% de la población se redujo a 31% en 2005 y se espera que en 15 años sea de 25,6%. Por el contrario, la población en edad de trabajar (15-64 años), aumentó su participación relativa, pasando de 54% a 64% entre 1950 y 2005, respectivamente, y se estima que para 2020 alcance 66,8%.

Por otro lado, se prevé un aumento en la proporción de colombianos mayores de 65 años, cuya participación sobre el total de la población pasará de 5% en 2005 a 7,6% en 2020, lo que representará 4,3 millones de personas en ese rango de edad. Estos cambios en la estructura poblacional tienen efectos sobre la oferta y demanda de bienes y servicios a cargo del Estado. Con un número creciente de adultos mayores es necesario focalizar parte del gasto social en programas para la tercera edad, y en el sector de salud que experimentará un incremento en los costos generado por el envejecimiento general de la población. Asociado a este cambio demográfico, se generarán mayores presiones por recursos destinados a

cubrir la deuda pensional, que en las condiciones actuales alcanzará su nivel máximo a partir de 2015 y se extenderá por varios años antes de comenzar a descender hacia 2019¹⁶, al tiempo que se espera que el mayor porcentaje de personas en edad de trabajar eleven los aportes al sistema de seguridad social, mejorando por esta vía las demandas de recursos de los nuevos pensionados en el sistema de pensión media.

En general, es necesario adaptar la oferta de servicios a la estructura de la pirámide poblacional (Gráfico 2.7).

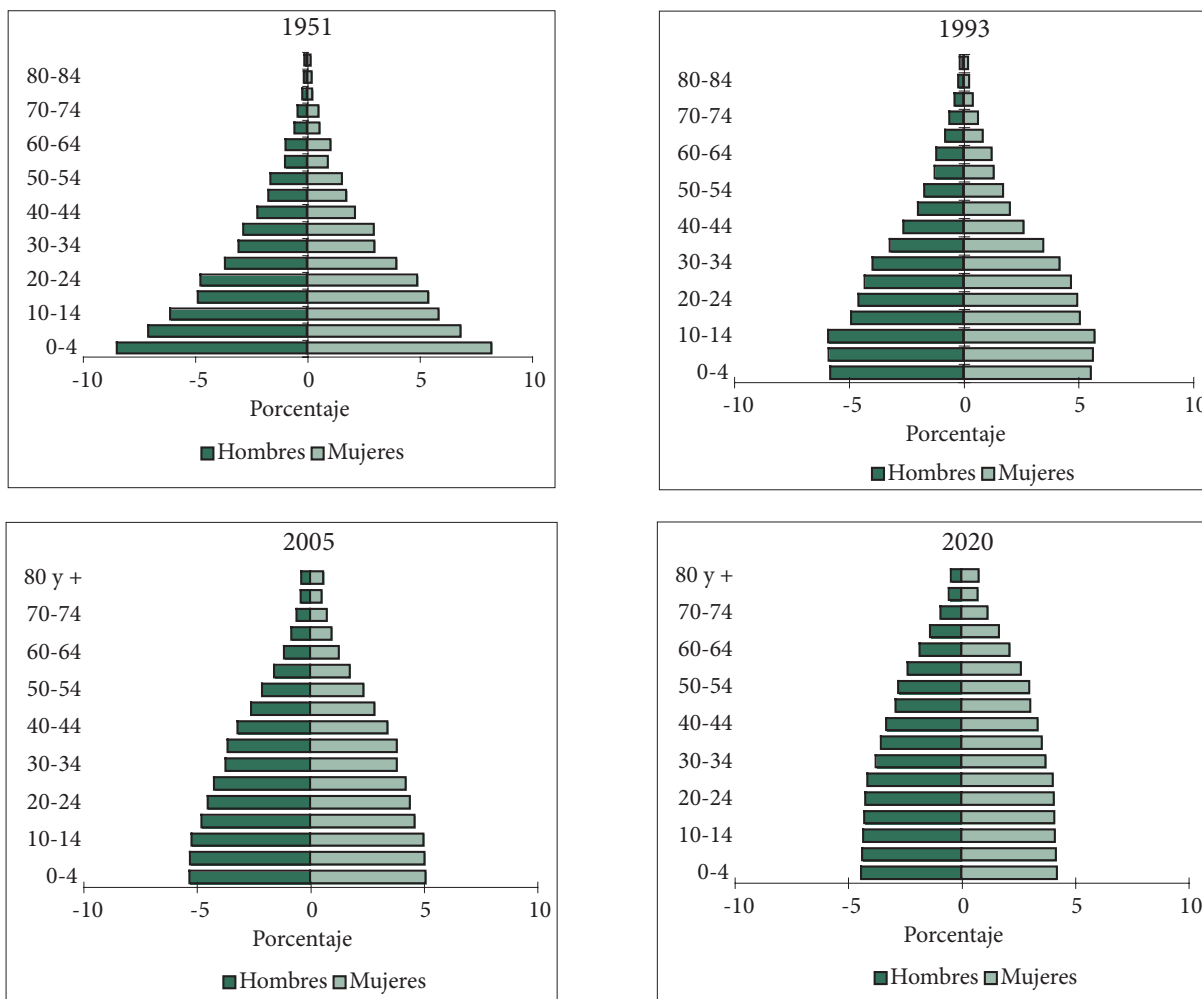
Por otra parte, como resultado de las transformaciones económicas, culturales y sociales, y el mayor acceso a métodos de anticoncepción, desde los años sesenta se ha observado una drástica reducción en el número de hijos

por mujer en edad fértil (fecundidad). Después de registrarse un promedio de casi siete hijos por mujer entre 1950 y 1965, éste se redujo a tres en 1993. Se estima que actualmente esta cifra es de 2,6 y que para 2020 la fecundidad continuará en descenso hasta alcanzar 1,9 hijos por mujer. Consistente con las tendencias de los países desarrollados, se espera que la reducción en el número de hijos esté acompañada por una mayor participación femenina en el mercado laboral, la cual se estima pasará de 49% en 2004 a 60% en 2019, lo que generará mayores demandas por puestos de trabajo.

La tasa bruta de mortalidad, que se calcula como número de defunciones por mil habitantes, también ha experimentado reducciones significativas. De 16 defunciones por cada mil habitantes en 1950, pasó a menos de seis en 2005. Para 2020 se espera que dicha tasa sea de cinco defunciones por cada mil habitantes, similar a los niveles de México y Chile en la actualidad.

Los principales resultados en materia de demografía señalan que Colombia experimenta un proceso de envejecimiento de la población que requiere una transformación de su aparato productivo y del

Gráfico 2.7. Pirámides poblacionales 1950-2020



Cálculos: DNP.

arreglo institucional encargado de la provisión de servicios sociales. La menor proporción de menores de 15 años y la concentración de un mayor número de colombianos en el grupo de 15 a 64 años representa un incremento potencial de la capacidad productiva del país, así como nuevas demandas en educación técnica y superior, empleo, vivienda y transporte.

Como se trata en detalle en el Capítulo III, se hace imprescindible la puesta en marcha de la política de población basada en la actual política de

Salud Sexual y Reproductiva; y de manera complementaria, se deberán reforzar los contenidos y medios para la educación sexual de los colombianos. Finalmente, en el ámbito institucional es necesario propender al desarrollo y actualización de sistemas de información demográfica a nivel nacional y regional a partir de la formación del recurso humano y el fortalecimiento del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). El censo que se está aplicando durante este año contendrá información crucial para la formulación de políticas.

NOTAS

¹ De la mano de la integración económica se han registrado profundos cambios en el plano geopolítico como el del modelo bipolar; y la creación de bloques comerciales y políticos como la Unión Europea. Se destaca el surgimiento de bloques comerciales como MERCOSUR (1991), el Mercado Único Europeo (1992), la Comunidad Andina (1996); y la institucionalización de la Organización Mundial del Comercio y la creación de áreas de libre comercio como Nafta.

² Datos de comercio tomados del Banco Mundial Forma. *World Development Indicators*, 2004. Pág. 303, IMF para flujos financieros. El total de flujos de capital se calcula como la suma de la inversión directa e indirecta, el portafolio de inversión, las reservas y activos y otros flujos como préstamos bancarios y depósitos.

³ Actualmente, en la China se producen dos tercios de las fotocopadoras, microondas, hornos, DVD y zapatos del mundo; más de la mitad de las cámaras digitales y dos quintos de los computadores personales. El aumento en la demanda china por bienes y servicios ha causado un alza importante en los precios mundiales. El crecimiento global de la demanda de energía, por ejemplo (del que China es responsable en gran parte), ha llevado a un alza en el consumo y el precio del petróleo (*The Economist*, octubre de 2004).

⁴ *The Economist* (octubre de 2004). “The Dragon and the Eagle”.

⁵ A finales de 2003, un estudio de Goldman & Sachs planteó que para 2050 la lista de las economías más grandes del mundo podría lucir muy diferente de la que conocemos en la actualidad. El estudio identificó el grupo de economías BRIC (Brasil, Rusia, India y China) y analizó la evolución y proyecciones de sus principales variables macroeconómicas. Las conclusiones señalan que, en menos de 40 años, estas cuatro economías serán mayores en tamaño que las de los seis primeros países que hoy se encuentran en esa lista (en su orden, Estados Unidos, Japón, Reino Unido, Alemania, Francia e Italia). Ver: Wilson, Dominic and Purushothaman, Roopa, “Dreaming with BRICS: the Path to 2050”, *Global Economics Paper* No. 99, Goldman & Sachs. Octubre de 2003.

⁶ Casi 45% del territorio del país corresponde a espacio marítimo: 589.560 km² en el Caribe y 339.100 km² en el Pacífico. El territorio insular colombiano está conformado por el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en el mar Caribe; y en el Pacífico por las islas de Gorgona, Gorgonilla y Malpelo, así como los islotes, cayos, morros y bancos en los dos océanos, dentro de su área de jurisdicción.

⁷ El país tiene un total de 2.070.408 km², de los cuales

1.141.748 (55%) corresponden a territorio continental y 928.660 (45%) a espacio marítimo. Cuenta con 6.432 kilómetros de fronteras terrestres con cinco países (Venezuela, Brasil, Perú, Ecuador y Panamá), y fronteras marítimas en el mar Caribe y en el Pacífico con otras nueve naciones (Costa Rica, Ecuador, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Venezuela).

⁸ Ésta se encuentra representada, principalmente, por los bosques de las regiones de la Amazonia y el Pacífico y por sistemas montañosos periféricos de la Sierra Nevada de Santa Marta y la Serranía de la Macarena.

⁹ Este patrón se presenta pese a que, desde mediados del siglo XX, Colombia ha tenido una fuerte tendencia tanto hacia la concentración poblacional, principalmente en la zona andina y caribe, como a la urbanización. En la región andina se concentra 73% de la población nacional y 22% se ubica en la región Caribe. En dichas regiones se concentra cerca de 94% de la población nacional (aproximadamente 42 millones de habitantes), de los cuales 96% viven en las zonas urbanas.

¹⁰ En Antioquia, Valle, Atlántico, Cundinamarca, Bolívar, Santander y Bogotá (que en conjunto representan 15% del territorio nacional) se concentra 40% de los municipios del país y 58,1% de la población nacional. Esa región aporta 67,8% del PIB, mientras Bogotá representa cerca de 22% del producto del país. En contraste, los departamentos de Guaviare, Vichada, San Andrés, Amazonas, Guainía y Vaupés, con sus 15 municipios, ocupan 34% del territorio nacional y tienen una densidad de población que no llega a un habitante por kilómetro cuadrado. San Andrés es una excepción en este sentido, su densidad poblacional es una de las más altas del país: 1.851 habitantes por km².

¹¹ Se podría argumentar que las cifras no están actualizadas, pues son para los años noventa. Sin embargo, no es de esperar que la dispersión relativa entre países cambie demasiado.

¹² Ver, por ejemplo, Mancur Olson (1969), *Cato Journal*, Vol. 7, No. I, 1987.

¹³ Ver Paul Collier (2003), “Civil War and Development policy,” Banco Mundial, SecM2003-0060, Washington D. C.

¹⁴ Ver Santiago Montenegro, “Territorio, gobernabilidad y competitividad” (2003), en *Construcción de un futuro para Colombia desde sus territorios* DNP, 14-15 de mayo.

¹⁵ En Colombia habita 18% de las especies de aves del mundo, y entre 45.000 y 55.000 especies de plantas.

¹⁶ Se estima que la deuda pensional en 2019 será cercana a 6% del PIB de ese año.