

# Lauchlin Currie y el futuro de la Costa Atlántica

Alvaro Acosta Guerrero\*, Manuel Cabrera Bermúdez\*,  
César Mendoza Ramos\*

---

## Resumen

*El presente artículo es un análisis del estudio de Lauchlin Currie y sus propuestas de planificación del desarrollo para la Región Costa Atlántica y las distancias entre lo que supuestamente pretende una determinada política de desarrollo regional y lo que realmente se puede lograr dados los instrumentos asignados que en el contexto se ampliaron. Las necesidades que muchos estudios detectaron, como el de Lauchlin Currie, sólo encontraron respuestas a medias, de ahí la vigencia y validez de sus propuestas.*

### **Palabras Claves**

*Planificación, desarrollo, desarrollo social, planeación, planificación regional, planes de desarrollo.*

---

## Introducción

El período comprendido entre 1950 y 1980 fue significativo no sólo para la historia del país (consolidación del modelo de sustitución de importaciones, cambios radicales en su estructura demográfica, social y política), sino también para la Costa Atlántica (cambios en sus estructuras productivas, consolidación del sector agropecuario, comercial, recomposición de su industria, demografía, sociedad y cultura). En dicho período, tanto en el país como en la Costa Atlántica, la planeación del desarrollo se constituyó en una necesidad imperativa.

En esas décadas se institucionaliza la planificación del desarrollo nacional y regional. Los planes y programas de desarrollo la conciben como elemento importante del desarrollo. Esta temática obliga a revisar la literatura existente sobre la historia de la planeación del desarrollo en Colombia y en la Costa Atlántica.

En materia de planificación, sobre la Costa Atlántica se han elaborado trabajos generales y específicos. Dentro de los primeros hay que destacar: *La Costa Atlántica colombiana: algunos aspectos socio-económicos de su desarrollo* (de Cecilia de Rodríguez); *Un viaje hacia el futuro* (de CORELCA); *La situación de la Costa Atlántica* (Adolfo Meisel Roca); y *Estudio regional integrado para la Costa Atlántica colombiana*:

---

\* Magister en Proyectos de Desarrollo Social.  
Universidad del Norte.

*diagnóstico de su desarrollo* (Alfonso Corredor), entre otros.

Muy específicos son los trabajos de Orlando Fals Borda (*Historia doble de la Costa*); Fernando Casas Castañeda y Francisco Uribe Echeverría (*El proceso de urbanización en la Costa Atlántica*); Eduardo Posada Carbó (*La economía del Caribe a comienzos del siglo: 1900-1930*) y las ponencias que sobre diversos tópicos de la Costa Atlántica fueron presentadas al Primero y Segundo Foro sobre la región, realizados en Santa Marta y Cartagena, respectivamente. Esta revisión y estudio sobre la bibliografía existente hizo posible detectar un vacío: en todos estos trabajos no existe un balance y estudio de la historia de la planificación del desarrollo y sus efectos sobre la región. Este vacío se aspira a llenar, en parte, con este artículo, con la perspectiva de comprender las raíces de la situación actual, con el objeto de utilizarla como orientador para acciones futuras y evitar así caer en el error de repetir experiencias por el desconocimiento de nuestra historia.

Se enfatiza en la vigencia de las propuestas del profesor Lauchlin Currie, encaminadas a lograr un desarrollo armónico e integral de la Costa Atlántica, porque la forma como actualmente se planifica el desarrollo nacional y regional, sigue conservando los aspectos del viejo y excesivo celo centralista.

Antes de 1960, cuando se presentó el Programa de Desarrollo Económico del Valle del Magdalena y Norte de Colombia, que no fue más que el informe de la Misión dirigida por Lauchlin Currie —

patrocinada por el Ministerio de Obras Públicas, los Ferrocarriles Nacionales y la Empresa Colombiana de Petróleos—, la Costa Atlántica, o sus subregiones, fue estudiada en sus condiciones y posibilidades de desarrollo económico-social.

Dentro de estos estudios, a manera de ilustración, se destaca el de Jacques Torfs, plan preparado para el Comité Nacional de Planeación, publicado en 1958 y duramente criticado por Currie, en 1960. Para Currie, el estudio "no ofrece las bases para un programa serio de desarrollo y por lo tanto no pudo ser usado como fuente para el presente informe". En julio de 1950, la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero contrató con R.J. Tripton and Associates, firma de ingenieros de Denver (Colorado), un estudio sobre los recursos hidráulicos al occidente del río Magdalena.

Dicho informe, según Currie<sup>2</sup>, fue entregado en febrero de 1954 bajo el título "Posibilidades para el desarrollo de los recursos acuíferos del departamento de Bolívar", y sirvió de base para proyectos de embalse como el de Urrá, diseñado para el control de inundaciones en el Sinú; un distrito de riego entre Montería y Cereté y modificaciones al sistema del Canal del Dique para establecer zonas de bajo riego, tanto al norte como al sur de esa vía. En 1951, la firma OLAP propuso la irrigación del área comprendida entre Ponedera y

<sup>1</sup> CURRIE, Lauchlin. *Programa de desarrollo económico del Valle del Magdalena y norte de Colombia*. Bogotá: Agra, 1960, p. 333.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 303.

Candelaria (sureste del departamento del Atlántico). Una misión del BIRF destacó al Sinú y, en particular el Valle del Cesar, como áreas prioritarias para el desarrollo nacional. Currie<sup>3</sup> comenta que en 1957, Hugo Vlugter, trabajando para el Comité de Planeación Nacional introdujo la idea de construir "polders" (diques protectores) para desarrollar áreas en la Depresión Momposina, sur del Brazo de Loba e Isla de Morales. Todos estos estudios precedieron y constituyeron antecedentes del elaborado por la Misión que dirigió Lauchlin Currie.

El estudio desarrollado por Currie fue producto del contrato entre Robert R. Nathan Associates Inc. de Washington, D.C., Estados Unidos de Norteamérica y el Ministerio de Obras Públicas a principios de 1959. Tenía como objetivos "suministrar una estructura de programas, políticas y normas institucionales que pueda servir de fundamento para un desarrollo ordenado y económico del Valle del Medio Magdalena y de las Llanuras del norte de la región encomendada a nuestro estudio"<sup>4</sup>. Su propósito era constituir un plan o programa para el desarrollo de la región. El estudio era de carácter regional.

Uno de los problemas que enfrentó la Misión estuvo relacionado con la diversidad de la región; hecho que obliga a tener como parámetros no sólo aspectos geográficos, sino jurisdicciones político-administrativas. La región incluía la

intendencia de la Guajira, los departamentos de Atlántico, Bolívar, Córdoba y Magdalena en toda su extensión, parte de los departamentos de Santander, Antioquia, y pequeñas zonas de Boyacá, Caldas y Cundinamarca. Su área de estudio fue aproximadamente de trece millones de hectáreas, superficie igual a la de Inglaterra (excluyendo Escocia y Gales) o, al Estado de Nueva York, lo cual representa el 25% del territorio nacional, sin incluir los Llanos Orientales.

Las diferencias en suelos, topografía e hidrografía hacían imposible cualquier generalización, lo que originaba problemas específicos subregionales; sin embargo, existían elementos que daban homogeneidad al área de estudio como: la naturaleza nueva y subdesarrollada de la región, la escasez de población y la existencia de un clima tropical, que imprimían características comunes al problema de los cultivos, ganadería, explotación y pesca.

Consideramos que la región estaba en los "umbrales del desarrollo" y que su aislamiento del resto del país era cosa del pasado. Esto se debía mucho a los esfuerzos del Gobierno Nacional al establecer líneas de comunicación entre la región y el interior del país: la construcción de dos troncales en dirección norte-sur (producto de una sugerencia de la primera Misión del International Bank en 1949) y la construcción del Ferrocarril del Atlántico. Un problema prioritario para quienes contrataron el estudio fue el de planear el desarrollo económico con el fin de que contribuyera al ingreso nacional. Colombia, al igual que muchos países latinoamericanos, presentaba como

3 *Ibid.*, p. 299.

4 *Ibid.*, p. 1.



problema fundamental el exiguo incremento de la productividad y, por tanto, de su ingreso real per cápita de la numerosa población cuya perspectiva era seguir aumentando.

Otro problema era el institucional. No existía una organización adecuada para el suministro de diferentes servicios, lo cual debía ser superado para que existiera una real coordinación entre el sector público y el privado, componentes indispensables de una sana política de desarrollo. La experiencia norteamericana de la TVA (Autoridad del Valle del Tennessee) fue incorporada al país y la región.

Un diagnóstico, resultado del análisis de su gente y ambiente, de sus tierras, de las políticas agrarias, de los problemas agrarios especiales e hidráulicos, las condiciones de la pesca, los bosques, petróleo, gas natural, industria manufacturera, transporte ferroviario y de carreteras, y la organización regional, hicieron posible sugerir recomendaciones y la elaboración de programas orientados a un desarrollo organizado e integrado de la región.

Nos centraremos en los problemas del sector agropecuario y manufacturero, para demostrar que las sugerencias del Profesor Currie fueron desatendidas y que mantienen vigencia cuando estamos *ad portas* de un modelo de desarrollo que privilegia la apertura económica como estrategia de su fomento. Lo ideal sería evaluar todas sus recomendaciones, pero eso haría demasiado extenso el presente artículo; sin embargo, nos queda como una gran tarea para el futuro cuando el tiempo y el ocio se amplíen.

Los capítulos cuarto y quinto del estudio están dedicados a los problemas agropecuarios de la región. Allí se revelaba el primitivismo de sistemas y técnicas para el uso efectivo y económico del suelo; la presencia de extensas zonas de baldíos, especialmente en la Hoya Media del Magdalena, permitía procesos de colonización de gentes procedentes de todas partes. Una estructura tenencial de la tierra, donde la desigualdad frente a la propiedad y su subutilización era lo relevante. Los progresos en la agricultura colombiana no eran uniformes y estuvieron vinculados a ciertos cultivos y zonas, donde se pudo aplicar maquinarias y utilizar mejores semillas y técnicas.

Impresionado por el papel que jugaría el sector agropecuario sobre el conjunto de la economía nacional y de la región, sugirió que la autoridad regional que propuso, se constituyera en depositaria y administradora de todos los terrenos baldíos de la región, evitando así un proceso de enajenación por "posesión", que consolidaría la gran propiedad latifundista. También recomendó mejorar los medios de transporte y mercadeo, con el propósito de modificar las condiciones de la agricultura comercial que comenzaba a desarrollarse en la Costa, y especialmente, suministrar asistencia técnica y generalizar las experiencias del sector privado agrícola y ganadero.

En el estudio, se propuso el fortalecimiento presupuestal de la estación experimental de Cereté, la creación de subestaciones en otras zonas de suelos distintos y de menor lluviosidad para ensayar con otros cultivos. La divulgación de experiencias era

considerada paso importante en el fomento del sector agropecuario de la región. Apoyado en la experiencia de la CVC en el Valle del Cauca, se sugirió la creación de cooperativas para el fomento de la agricultura.

Para promover e incrementar las exportaciones de productos diferentes al café, teniendo como fundamento las ventajas que ofrecía la región para la producción de carne de res y cerdo, propuso la exportación de carne como incentivo para un desarrollo de la ganadería comercial; esto sería posible, dejando o eliminando el control de precios, y con campañas educativas que estimularan la demanda de carne a nivel nacional. Al proponer la eliminación de trabas a la exportación de carnes y establecer tarifas férreas favorables para su transporte, se buscaba la incorporación de capitales a su comercialización.

La inexperiencia de los productores nacionales en el mercado mundial de carnes, constituía el obstáculo más importante que ofrecía la política de exportación de carnes; de ahí que propusiera la creación de una empresa "compuesta de unos pocos ganaderos en gran escala y una compañía empacadora extranjera"<sup>5</sup>, cuya actividad sería: criar carne de superior calidad y construir una planta empacadora para abastecer el mercado interno y externo. La presencia de capital foráneo sería benéfica, tanto para la producción como para el mercadeo de esta empresa.

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 59.

La exportación de carne facilitaría a la región y al país incrementar sus divisas, y con ello, abrir la posibilidad de aumentar sus importaciones, especialmente de maquinarias y equipos fundamentales para el sector agropecuario e industrial; fenómeno que redundaría en un mejoramiento de los niveles de vida en la región y el país.

Para estudiar la industria manufacturera, partió de la información existente en 1956 sobre esta actividad: en el Magdalena y en la Costa Atlántica representaba el 11% del valor de la industria manufacturera colombiana, y el 13% del valor agregado al ingreso nacional; ocupaba a 29.000 personas, equivalentes a un 13.5% de los empleos dados por la industria fabril colombiana, excluyendo los trabajadores petroleros.

Como factores favorables a la actividad manufacturera de la región, el estudio destacó: acceso a un suministro ininterrumpido de materias primas extranjeras; acceso al interior del país por el río Magdalena; salarios más bajos que en el interior y abundante mano de obra no especializada. Barranquilla, ciudad que concentraba esta actividad en la región, presentaba una buena infraestructura de servicios (agua y energía), excelente espíritu cívico y un ambiente ameno para dirigentes y conductores de empresas. Además, la Costa ofrecía gran estabilidad política, la posibilidad de emplear materia prima local barata y la condición de puerto libre de Barranquilla, al crearse la Zona Franca en 1958, factores que reducían el capital, el trabajo interno e inducían a firmas extranjeras a mantener crecidas



existencias de repuestos de maquinarias para entregar inmediatamente a sus agentes.

Las desventajas para la industria que ofrecía la región, estaban relacionadas con: la cantidad y la calidad de la mano de obra; escasez de personal administrativo preparado; estrechez del mercado; altos costos de transporte, combustible y fuerza motriz; y poca disponibilidad de materias primas, si se le comparaba con otras regiones del país. A estas desventajas contribuyó el bajo nivel de educación en la región y una renta promedio por debajo de otras regiones del país.

La localización de la Costa Atlántica favoreció significativamente su industria, al contar tempranamente con un suministro ininterrumpido de materias primas extranjeras. Pero la política gubernamental de estimular el consumo de materias primas nacionales fue adversa para la misma, ya que las materias primas y el mercado nacional se concentraban en el interior. De las industrias que se establecieron al amparo de dicha política, fueron las del interior las que más se beneficiaron. La política gubernamental de ahorrar divisas creando industrias nacionales y no sobre la base de crear industrias exportadoras, desalentó a capitalistas nacionales y extranjeros para invertir en industrias de la región, con claros efectos negativos sobre la estructura industrial regional.

El estudio no compartía la política gubernamental, por considerarla atentatoria contra el desarrollo nacional en su conjunto, aunque no desconocía que coyunturalmente beneficiaba a algunas

regiones del interior. Los resultados posteriores del desarrollo industrial del país, que lejos de dispersarlo y hacerlo más equilibrado lo concentró en el llamado "triángulo de oro", demostraron que para la Costa, esta concentración significó el desplazamiento de Barranquilla como centro industrial del país.

Las ventajas y desventajas no pueden ser tomadas en forma absoluta. Fueron válidas para algunas empresas y no para otras. Industrias como las de cerveza, azúcar, textiles, confección, pinturas, barnices, aluminios, materiales plásticos, jabón y las que sirven de base al transporte fluvial, entre otras, no tenían posibilidades de desarrollo real en el nuevo esquema de promoción industrial que agenciaba el Gobierno; estas industrias basaban su producción en materias primas extranjeras y autóctonas.

Sin embargo, para otro ramo de industrias, el futuro se mostraba promisorio, especialmente las que iban a fundamentarse en materias primas nacionales como la de fertilizantes nitrogenados, negro de humo y otros derivados del petróleo. Un ejemplo vivificante de esta predicción lo constituye el desarrollo industrial que presenta la ciudad de Cartagena y la nueva estructura industrial de Barranquilla.

Con una visión clarividente, el estudio de la Misión dirigida por Currie previó un desarrollo modesto de la industria costeña, siempre y cuando se modificaran las condiciones en que se apoyaba. Un abaratamiento de la energía, del gas natural, cambios en la política de fletes y una audaz política comercial e industrial,

sacarían la industria y el sector agropecuario de la Costa Atlántica de su subdesarrollo en el contexto nacional.

Para Cartagena sugirió la creación de una planta de negro de humo y una de azufre; y para Barranquilla, la creación de una planta de soda cáustica y la apertura inmediata de su Zona Franca. Consideró urgente capacitar la mano de obra de la región, tarea que debía realizar el SENA, conjuntamente con los industriales locales.

Vislumbró un futuro halagador para la industria maderera, y sugirió que se concentrara en Barranquilla, para que se aprovechara su localización excepcional. En términos generales, propugnó la creación de industrias petroquímicas, planta de negro de humo, azufre, materiales plásticos, planta de soda cáustica, y propuso ensanchar las fábricas de cemento existentes, las industrias de carnes empacadas y enlatadas, la fabricación de leche en polvo, entre otras.

## Conclusiones

Podemos afirmar que el estudio de la Misión fue positivo para la región. A partir del Informe Final se orientó su desarrollo y muchas de sus recomendaciones fueron acogidas por el Gobierno, lo cual facilitó la implementación de algunas políticas benéficas para la región; pero la mayoría de estas políticas fueron aceptadas formalmente; es decir, aparecen formuladas en planes y programas elaborados por diferentes gobiernos, como estrategias nacionales de desarrollo, sin posibilidades de llevarse a cabo, lo que hace que muchas permanezcan vigentes, constituyendo

prioridades en la región.

Las recomendaciones para integrar la región no fueron implementadas. La Costa Atlántica sigue ofreciendo una red de carreteras precarias, hecho que se convierte en obstáculo para su real integración. El transporte aéreo no existe en muchas regiones y el ferroviario, que era una de las grandes soluciones, no logró incorporar espacios importantes de la región, por no llegar a ellos.

Administrativamente, el estudio propugnó por la autonomía regional del área, al concebir que el problema de la ejecución de los proyectos sugeridos y recomendaciones era, ante todo, un problema de administración pública, lo que de hecho implicaba poner sobre la mesa el dilema centralización versus descentralización, con las ventajas y desventajas para una administración sistemática y jerarquizada de recursos, tanto de la nación como de las regiones.

Debería crearse una autoridad regional, no para consolidar la autonomía absoluta de la región, sino para hacer viables las urgencias nacionales con los requerimientos locales o regionales del desarrollo; es decir, que cumpliera funciones técnicas relacionadas entre sí, de autoridades nacionales y regionales. Los problemas de aguas, conservación de recursos naturales (bosques, suelos, pesca y administración de baldíos) y algunos de extensión y experimentación agropecuaria, deberían ser coordinados por la autoridad regional, la cual también debería encargarse del manejo de parques forestales y de la regularización del río Magdalena desde la



perspectiva de la navegación fluvial.

La organización de esta autoridad regional sería la de "personas jurídicas", administrada por una Junta compuesta por miembros nombrados por los gobernadores del Atlántico, Bolívar, Córdoba, Magdalena y la Corporación de Servicios Públicos del Magdalena Medio (ente sugerido por el estudio).

Currie no concibe los planes regionales como antítesis de los planes nacionales. A su juicio, para que un plan regional sea efectivo, debe coordinarse con el nacional.

Una explotación más racional de los ricos recursos potenciales de la región; cultivos intensivos y mecanizados en las tierras aluviales sometidas a inundaciones y sequías; el desarrollo de una ganadería técnicamente avanzada; una industria de aceites vegetales (usando suelos no muy buenos); una industria pesquera moderna; una industria mecanizada de productos forestales; y una gran producción de recursos subterráneos (petróleo, gas natural, carbón y minerales); una tierra de propietarios técnicamente avanzados; unas ciudades florecientes que disfruten de servicios públicos de toda clase, de amplios puertos y manufactureras, y un sistema de transporte rápido y eficiente, constituyeron la gran utopía de Lauchlin Currie y sus colaboradores.

¿Se materializará este programa? Una ojeada a la actual situación de la Costa Atlántica, tanto en su sector urbano como en el rural, nos indica que todavía estamos lejos del sueño de la Misión y que los mejores días de la región están por llegar.

Esperemos.

## Bibliografía

- CURRIE, Lauchlin. *Plan socio-económico para el Atlántico*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1965, 283 p.
- *Programa de desarrollo económico del Valle del Magdalena y Norte de Colombia*. Bogotá: Agra, 1960, 378 p.
- BELL LEMUS, Gustavo y MEISEL ROCA, Adolfo. *Política, políticos y desarrollo socio-económico de la Costa Atlántica: Una visión histórica*. Barranquilla. CERES-UNINORTE. 1989, 25 p.
- ARTETA, María Eulalia y ATENCIO, Ramón. *Perfil socio-económico de Barranquilla*. CERES-UNINORTE, 1990, 55 p.
- RODRIGUEZ DE, Cecilia. *La Costa Atlántica: Algunos aspectos socio-económicos de su desarrollo*. Bogotá: Fedesarrollo, 1977, 176 p.
- CORELCA. *Un viaje hacia el futuro: Plan de desarrollo de la Costa Atlántica 1983-1986*. Barranquilla: CORELCA, 1984, 174 p.
- MEISEL ROCA, Adolfo. *Situación actual de la Costa Atlántica*. Cartagena: Universidad de Cartagena, 1990, 65p.
- CIDER. *Estudio regional integrado para la Costa Atlántica colombiana*. Fase II. Bogotá: CIDER, 1978, Vol.2.
- FALS BORDA, Orlando. *Capitalismo, hacienda y población en la Costa Atlántica*. Bogotá: Punta de Lanza, 1976, 70 p.
- et al. *La insurgencia de la Provincia: Hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia*. Bogotá: Siglo XXI, 1989, 236 p.
- *Mompox y Loba: Historia doble de la Costa*. Bogotá: Carlos Valencia, 1981, Vol. 2.
- *Resistencia en el San Jorge: Historia doble de la Costa* Bogotá: Carlos Valencia, 1984, Vol. 3.
- *Retorno a la tierra: Historia doble de la Costa*. Bogotá: Carlos Valencia, 1986, Vol. 4.
- FORO DE LA COSTA ATLANTICA (PRIMERO: 1981: Santa Marta). *Documento Final del Primer Foro de la Costa Atlántica*. Santa Marta: 1981, Vol. 1.